



Assemblée générale

Distr. générale
17 juillet 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 69 a) de l'ordre du jour provisoire*

Les océans et le droit de la mer

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale la lettre datée du 23 juin 2006 que lui a adressée le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI) (voir annexe) pour lui soumettre le rapport sur la Réunion consultative ad hoc de représentants d'organisations internationales organisée par l'OMI et consacrée au « lien substantiel », avec ses annexes.
2. Avec l'assentiment de l'OMI, certains des appendices ou parties d'appendices déjà publiés ont été omis.

* A/61/150.



Annexe

Lettre datée du 23 juin 2006, adressée au Secrétaire général par le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI)

J'ai l'honneur de me référer aux résolutions 58/240 (par. 28) et 58/14 (par. 22) de l'Assemblée générale invitant l'Organisation maritime internationale (OMI) et les autres organisations compétentes à étudier, analyser et clarifier le rôle du « lien véritable » au sujet du devoir des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires auxquels ils attribuent leur nationalité, y compris les navires de pêche.

Je me réfère également aux résolutions 59/24 (par. 41) et 59/25 (par. 30) de l'Assemblée priant le Secrétaire général de lui présenter un rapport à sa soixante et unième session sur l'étude entreprise par l'OMI, en coopération avec d'autres organisations internationales compétentes, sur le rôle du « lien véritable » et les conséquences potentielles d'un manquement par les États du pavillon à leurs devoirs et obligations tels que ceux-ci sont décrits dans les instruments internationaux pertinents.

En réponse à ces demandes, l'OMI a convoqué une réunion consultative ad hoc de représentants d'organisations internationales consacrée au « lien substantiel », qui a eu lieu à son siège les 7 et 8 juillet 2005, et dont le rapport (accompagné de ses appendices) figure ci-joint pour être transmis à l'Assemblée pour examen.

Le Conseil de l'OMI, auquel le rapport précité a été soumis pour observation à sa quatre-vingt-seizième session (19 au 23 juin 2006), l'a jugé complet et utile dans la mesure où il mettait en relief la nature et la portée des obligations imposées aux États du pavillon par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982).

Il a pris note des réalisations marquantes qui avaient été obtenues dans le domaine de la sécurité de la navigation et de la réduction de la pollution marine liée aux navires et à ce propos a souligné qu'il fallait mettre en évidence les progrès faits dans le renforcement de la compétence de l'État du pavillon et l'amélioration du respect par les États du pavillon de leurs obligations juridiques internationales qui en était découlée grâce aux efforts de l'OMI.

En outre, il s'est rangé à la conclusion du rapport (voir par. 54) selon laquelle il n'était pas nécessaire à ce stade de convoquer une nouvelle réunion à moins que des éléments nouveaux l'exigent.

Le Conseil a réaffirmé qu'il fallait que les États s'acquittent de leurs obligations internationales vis-à-vis des navires battant leur pavillon et estimé que les sanctions telles que la suspension de l'immatriculation du navire et de l'utilisation du pavillon qui était une des possibilités envisagées lors de la réunion (voir par. 45) pouvaient aller à l'encontre du but recherché et avoir pour conséquence négative l'immatriculation des navires dans des pays moins rigoureux dans leur respect des règles imposées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer au titre du lien substantiel.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter la présente lettre, ainsi que le rapport de la réunion, à l'attention de l'Assemblée.

Le Secrétaire général de
l'Organisation maritime internationale
(*Signé*) Efsthimios E. **Mitropoulos**

Table des matières

	<i>Page</i>
Rapport de la Réunion consultative ad hoc de représentants de haut niveau d'organisations internationales consacrée au « lien substantiel »	4
Appendices	
Liste des participants (omis; voir par. 3 du rapport)	
Ordre du jour (omis)	
Report of the Secretary-General to the General Assembly on the outcome of the Consultative Group on Flag State Implementation (A/59/63), conclusions (omis voir par. 210 to 221 du rapport)	
Strengthening of flag State implementation, submitted by the secretariat of the International Maritime Organization (A/AC.259/11) (omis)	
1. Examen et analyse du rôle du « lien substantiel » au sujet de l'obligation des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires auxquels ils attribuent leur nationalité, y compris les navires de pêche	18
2. Examen du devoir des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires battant leur pavillon, y compris les navires de pêche, compte tenu des articles 91 et 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	27
3. Activités relevant du renforcement de la juridiction de l'État du pavillon menées par les organisations participant à la Réunion	29

Rapport de la Réunion consultative ad hoc de représentants de haut niveau d'organisations internationales consacrée au « lien substantiel »

I. Ouverture de la session

1. La Réunion consultative ad hoc de représentants de haut niveau d'organisations internationales consacrée au « lien substantiel » s'est tenue les 7 et 8 juillet 2005 au Siège de l'Organisation maritime internationale (OMI).
2. La Réunion a été présidée par M^{me} R. P. Balkin, Directrice de la Division des affaires juridiques et des relations extérieures de l'OMI.
3. Ont assisté à la session des représentants de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de l'Organisation maritime internationale (OMI). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'était excusée.
4. Souhaitant la bienvenue aux participants au nom du Secrétaire général de l'OMI, M^{me} R. P. Balkin a brièvement rappelé les événements qui avaient abouti à cette réunion consultative ad hoc, soit notamment la réunion du Groupe consultatif interinstitutions sur l'application par l'État du pavillon, qui s'était tenue à Paris en 2003 et le document très complet qui en était résulté, à savoir le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'application par l'État du pavillon (A/59/63). Ce rapport, qui avait été soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session, faisait le point sur les devoirs et obligations des États du pavillon découlant du droit international applicable et fournissait un inventaire détaillé des initiatives stratégiques, réglementaires et autres qui avaient été prises par les organisations participantes pour garantir l'exercice effectif de la juridiction de l'État du pavillon.
5. M^{me} Balkin a rappelé les résolutions 58/240 (par. 28) et 58/14 (par. 22) de l'Assemblée générale par lesquelles l'OMI et les autres institutions compétentes étaient invitées à étudier, analyser et clarifier le rôle du « lien substantiel », eu égard au devoir des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires battant leur pavillon, y compris les navires de pêche. Elle a également évoqué les résolutions 59/24 (par. 41) et 59/25 (par. 30) de l'Assemblée, dans lesquelles le Secrétaire général était prié de faire rapport à cette dernière, à sa soixante et unième session, au sujet de l'étude entreprise par l'OMI, en coopération avec d'autres organisations internationales compétentes, sur le rôle du « lien substantiel » et les conséquences que peut entraîner le fait pour les États du pavillon de ne pas s'acquitter de leurs devoirs et obligations énoncés dans les instruments internationaux pertinents.

II. Adoption de l'ordre du jour

6. La Réunion a adopté l'ordre du jour.

III. Organisation des travaux

7. Les participants à la Réunion ont noté qu'un rapport final devrait être communiqué au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en le priant de le soumettre à l'Assemblée générale à sa soixante et unième session, en 2006.

8. Les participants à la Réunion ont décidé d'examiner :

a) La poursuite de l'élaboration des conclusions dont il est rendu compte aux paragraphes 210 à 221 du rapport sur l'application par l'État du pavillon;

b) Le rapport soumis par le secrétariat de l'OMI dans le cadre du Processus consultatif officiel ouvert à tous des Nations Unies sur les océans et le droit de la mer, lors de sa cinquième réunion, en juin 2004, intitulé « Renforcement de l'application par l'État du pavillon » (A/AC.259/11);

c) Un document soumis par le Bureau international du Travail (BIT) accompagné d'observations quant au rôle de l'État du pavillon sur le plan des normes internationales du travail dans les secteurs des transports maritimes et de la pêche et au rôle de la prescription de « lien substantiel » eu égard aux devoirs de l'État du pavillon, ainsi que de remarques sur les conséquences qu'entraîne le fait pour un État du pavillon de ne pas s'acquitter de ses responsabilités et sur les suites qui peuvent être données à ces manquements;

d) Des renseignements supplémentaires présentés par l'OMI sur certains résultats concrets des travaux de l'Organisation qui pouvaient présenter un intérêt pour l'immatriculation des navires;

e) Des renseignements et des propositions soumis par les organisations qui participaient à la Réunion.

IV. Résultats des travaux

A. Remarques d'ordre général

9. Les représentants des organisations participant à la Réunion ont procédé à un échange de renseignements sur les activités qu'elles avaient récemment entreprises dans le cadre de leurs mandats respectifs pour renforcer la juridiction de l'État du pavillon et le contrôle par l'État du port. Ils ont également examiné la portée des recommandations de l'Assemblée générale. Ce faisant, ils ont fait observer que le rapport sur l'application par l'État du pavillon qui avait été précédemment établi répondait comme il le fallait à la demande énoncée au paragraphe 29 de la résolution 58/240 de l'Assemblée générale d'établir et de diffuser aux États un exposé détaillé des devoirs et obligations de l'État du pavillon, y compris les conséquences éventuelles en cas de non-respect, prévues par les instruments internationaux pertinents.

10. Ils ont fait observer qu'il n'était pas de leur ressort de donner une définition de l'expression « lien substantiel ». À leur avis, il appartenait aux États et aux cours et tribunaux internationaux et nationaux de statuer sur ce point en se fondant pour cela sur les dispositions de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, de même que sur d'autres instruments internationaux applicables.

11. Les organisations ont estimé qu'il en était autrement de la question du rôle du « lien substantiel » en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et que cette question était directement liée au problème de l'exercice effectif des obligations de l'État du pavillon. Elles considéraient que les deux questions ne pouvaient être dissociées puisque la capacité d'un État du pavillon à s'acquitter effectivement de ses responsabilités semblait subordonnée à la solidité du lien qui existait entre l'État en question et les navires battant son pavillon. Elles sont donc convenues que la tâche qui leur avait été confiée, à savoir la tâche d'étudier, d'analyser et de clarifier le rôle du « lien substantiel », devrait porter principalement sur les deux aspects suivants :

a) La façon dont ce concept devrait être appliqué afin de renforcer le respect des devoirs et obligations imposés aux États du pavillon par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et autres instruments internationaux;

b) La nécessité de mettre à jour et de développer les axes de réflexion et les initiatives stratégiques qui avaient été présentés à l'origine dans le rapport sur l'application par l'État du pavillon et d'approfondir les conclusions formulées dans ce document en y ajoutant de nouvelles observations et conclusions concernant le rôle du « lien substantiel ».

12. Les participants à la Réunion se sont déclarés préoccupés par les problèmes qui pouvaient surgir lorsque l'État du pavillon manquait à ses obligations. Il a été noté que le système international de réglementation, tel qu'élaboré sous l'égide des différentes organisations, était tributaire de l'exercice effectif des responsabilités de l'État du pavillon. À cet égard, les représentants des organisations participant à la Réunion ont fourni des exemples des initiatives que ces dernières avaient prises et étaient en train de prendre en vue d'élaborer des règles et des normes internationales visant à préciser les obligations des États du pavillon et à promouvoir l'exécution de ces obligations.

13. Les participants à la Réunion ont souligné qu'il fallait que les réglementations internationales soient accompagnées, dans toute la mesure possible, d'un cadre économique bien conçu offrant des avantages aux propriétaires et exploitants de navires qui s'y conforment. Ces mesures devraient être associées à une stratégie efficace en matière de mise en application et de respect des règles, de sorte à garantir un contrôle effectif des navires par l'État du pavillon, de même que des sanctions appropriées en cas de non-respect. Dans ce cadre, les organisations internationales pourraient continuer à s'efforcer de coordonner les programmes visant à recenser les difficultés que les États du pavillon peuvent rencontrer et à aider les États du pavillon, les États du port et les États côtiers à s'acquitter efficacement de leurs responsabilités en leurs différentes qualités.

14. Les participants à la Réunion ont suggéré que l'on renforce la coopération interinstitutions visant à garantir l'exercice effectif de la juridiction de l'État du pavillon en adoptant une approche globale selon laquelle les questions telles que la sécurité, la prévention de la pollution des mers, les conditions de vie et de travail des gens de mer et des pêcheurs et la répression de la pêche illicite seraient coordonnées de façon à garantir le respect des objectifs et des buts de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des réglementations internationales connexes. Les participants à la Réunion ont fait observer toutefois que le succès d'une telle coopération interinstitutions resterait subordonné en grande partie aux mesures prises par les États pour s'assurer que les politiques de leurs

administrations et organismes publics divers sont coordonnées de sorte que les initiatives soumises à l'examen des différentes instances internationales se complètent au lieu de s'opposer ou de faire double emploi.

15. Après avoir examiné dans le détail les points 3 et 4 de l'ordre du jour, les participants à la Réunion ont décidé qu'il fallait considérer que les renseignements qui lui avaient été communiqués, de même que les observations indiquées dans les paragraphes suivants, accompagnés des éléments figurant dans le rapport sur l'application par l'État du pavillon et de ses conclusions, satisfaisaient à la demande de l'Assemblée générale visant à ce que le rôle du « lien substantiel » soit étudié, analysé et clarifié.

16. Il est rendu compte dans les paragraphes qui suivent des remarques et des observations des participants à la Réunion au sujet du rôle du « lien substantiel » et des conséquences que peut entraîner le fait pour les États du pavillon de ne pas s'acquitter de leurs devoirs et obligations énoncés dans les instruments internationaux pertinents. Les observations formulées tiennent compte des mandats respectifs des organisations participantes ainsi que des activités menées par celles-ci en vue de contribuer à garantir l'exercice effectif de la juridiction de l'État du pavillon, ainsi que du contrôle assuré par ce dernier.

B. Cadre juridique de la notion de « lien substantiel »

1. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

17. Il conviendrait d'examiner le rôle du « lien substantiel », tel qu'il est mentionné à l'article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en tenant compte à la fois de son objectif et du cadre opérationnel dans lequel il s'inscrit. Ce lien devrait être interprété comme se rapportant principalement aux obligations des États du pavillon en vertu du droit international, telles qu'énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et autres instruments internationaux pertinents.

18. La prescription énoncée au paragraphe 1 de l'article 91 visant à ce qu'il existe un « lien substantiel » entre un navire et l'État qui lui a attribué sa nationalité est liée au droit de l'État, reconnu au même paragraphe, de fixer les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour que les navires aient le droit de battre son pavillon.

19. Les principales obligations qu'assume l'État du pavillon en ce qui concerne la sécurité du navire et les conditions de travail à bord du fait qu'il attribue sa nationalité au navire et qu'il l'autorise à battre son pavillon, en application des articles 91 et 92 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, sont énoncées à l'article 94 de cette dernière. Toutefois, comme l'indique le rapport sur l'application par l'État du pavillon, la série d'obligations imposées à l'État du pavillon en vertu de cette convention va au-delà de la liste des points énumérés à l'article 94, qui n'est manifestement pas censée être exhaustive. Les obligations des États du pavillon relatives à la protection du milieu marin et à la conservation des ressources marines biologiques sont énoncées notamment dans différents articles de la Convention.

20. Conformément au paragraphe 1 de l'article 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, un État est tenu d'exercer « effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon ». Les paragraphes 2, 3 et 4 du même article énumèrent les principales obligations des États à cet égard et mentionnent le fait que les États doivent s'acquitter de ces obligations en se conformant aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées, ainsi qu'aux instruments internationaux applicables.

21. Le paragraphe 5 de l'article 94 stipule que, lorsqu'ils prennent les mesures visées aux paragraphes 3 et 4, les États se conforment aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées et prennent toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le respect. On trouvera des renseignements au sujet de ces règles, règlements et procédures adoptés dans le cadre des organisations participantes dans le rapport sur l'application par l'État du pavillon, ainsi que dans les mises à jour qui sont reproduites dans les appendices au présent rapport.

22. Outre ces obligations fondamentales, les dispositions du paragraphe 6 de l'article 94 offrent un moyen non négligeable d'intervenir lorsqu'un État du pavillon manque à ses responsabilités. En effet, lorsqu'un État a des motifs sérieux de penser que la juridiction et le contrôle appropriés n'ont pas été exercés sur un navire donné, il peut notifier le fait à l'État du pavillon. Dans ce cas, l'État du pavillon est tenu de donner suite à cette notification en procédant à une enquête et en prenant les mesures nécessaires, s'il y a lieu, pour remédier à la situation. Les États côtiers et les États du port ont bien entendu d'autres moyens à leur disposition, y compris la retenue d'un navire, s'il s'avère que les normes internationales applicables ne sont pas respectées (parce que l'État du pavillon a manqué à ses responsabilités, ou pour d'autres raisons). Aux termes du droit international actuel, les options dont disposent les autres États ou les organisations internationales pour prendre des mesures lorsqu'un État du pavillon manque à ses obligations sont quant à elles limitées.

23. Conformément au paragraphe 7 de l'article 94, les États du pavillon ont aussi une autre obligation, qui est celle d'ouvrir une enquête sur tout accident de mer ou incident de navigation survenu en haute mer faisant intervenir un navire battant leur pavillon et ayant coûté la vie ou occasionné de graves blessures à des ressortissants d'un autre État, ou encore des dommages importants à des navires ou installations d'un autre État ou au milieu marin.

24. Les participants à la Réunion ont noté qu'en 1999 le Tribunal international du droit de la mer avait donné dans l'affaire du M/V *Saiga* (n° 2) une interprétation de l'objectif du « lien substantiel » requis conformément à l'article 91 qui faisait foi. Le Tribunal avait déclaré que le but des dispositions de la Convention relatives au lien substantiel requis entre un navire et l'État dont il bat le pavillon était d'assurer un respect plus efficace par les États du pavillon de leurs obligations, et non d'établir des critères susceptibles d'être invoqués par d'autres États pour contester la validité de l'immatriculation d'un navire dans un État. Cette interprétation découle inévitablement du droit pour tout État, reconnu au paragraphe 1 de l'article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de fixer les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité à un navire, de même que les conditions d'immatriculation d'un navire sur son territoire et les conditions requises pour qu'un navire ait le droit de battre son pavillon. D'où la conclusion à laquelle est arrivée le Tribunal dans la même affaire, aux termes de laquelle la détermination

des critères et la mise en place des formalités pour l'attribution et le retrait de la nationalité aux navires sont des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'État du pavillon. Parallèlement, il est à noter que le Tribunal a fait la différence entre cette question et le point de savoir s'il existait effectivement un lien substantiel dans tel ou tel cas, ce dernier point ayant été examiné par le Tribunal au vu des éléments de preuve produits par les parties. Dans l'affaire du M/V *Saiga* (n° 2), le Tribunal a conclu que les éléments de preuve produits par la Guinée ne suffisaient pas pour étayer sa thèse selon laquelle il n'existait pas de lien substantiel entre le navire et Saint-Vincent-et-les Grenadines à l'époque considérée.

2. Autres instruments internationaux traitant de la question du « lien substantiel » et de l'immatriculation des navires

25. Les participants à la Réunion ont signalé que la notion de « lien substantiel », de même que son rôle eu égard à la juridiction de l'État du pavillon et au contrôle de ce dernier sur les navires, se retrouvait également dans d'autres accords internationaux. Le paragraphe 3 de l'article 3 de l'Accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (dénommé ci-après « l'Accord sur le respect ») dispose par exemple qu'aucune Partie à l'Accord « ne permet à un navire de pêche autorisé à battre son pavillon d'être utilisé pour la pêche en haute mer à moins d'être convaincue, compte tenu des liens existant entre elle-même et le navire de pêche concerné, qu'elle est en mesure d'exercer effectivement ses responsabilités envers ce navire de pêche en vertu du présent Accord ». L'Accord sur le respect traite essentiellement de l'exécution des obligations des États du pavillon à l'égard des navires de pêche. Il aborde aussi toutefois la question de savoir si les liens entre ces navires et les États respectifs permettent d'atteindre les objectifs fixés.

26. 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 poisson 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 (Accord de 1995 sur les stocks de poissons) suit une approche analogue dans le sens où il met l'accent sur les obligations de l'État du pavillon (art. 18).

27. Les participants à la Réunion ont noté que la Convention des Nations Unies de 1986 sur les conditions d'immatriculation des navires, qui visait à traiter de façon exhaustive la question des critères uniformes aux fins de l'immatriculation des navires, compte tenu notamment du « lien substantiel » requis, n'était pas encore entrée en vigueur. Le représentant de la CNUCED a fait savoir aux participants à la Réunion que son organisation continuait de fournir des renseignements sur les évolutions quantitatives et qualitatives du tonnage au titre des principaux registres de libre immatriculation et des deuxièmes registres, ainsi que de la propriété effective. Ces renseignements étaient généralement communiqués dans leur publication annuelle, intitulée « Étude sur les transports maritimes », qui s'adressait aux responsables politiques, propriétaires de navires, expéditeurs et autres acteurs de l'industrie. Les données les plus récentes dont on disposait pour 2005 indiquaient que 45 % du tonnage de la flotte mondiale des navires de commerce étaient immatriculés dans des pays de libre immatriculation. Cette proportion était particulièrement élevée pour les vraquiers secs, dont 53 % étaient exploités sous ces

pavillons. La propriété effective était concentrée dans 10 grands pays armateurs, qui comptaient environ 70 % du tonnage des registres de libre immatriculation.

3. Conclusion

28. Les participants à la Réunion ont estimé que l'exclusivité que conférait la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer au droit des États de fixer les conditions auxquelles ils soumettent l'attribution de leur nationalité, laquelle avait été réaffirmée par les interprétations du Tribunal international du droit de la mer dans l'affaire *M/V Saiga* (n° 2) et dans des affaires ultérieures, de même que les autres accords mentionnés dans la partie 2 ci-dessus, montraient bien que les questions relatives aux critères ou conditions précis que choisissait un État pour l'attribution de sa nationalité à un navire n'étaient pas du ressort des organisations participant à la Réunion. Toutefois, les participants à la Réunion ont jugé également que les questions relatives aux moyens de garantir le respect du but et de l'objet du « lien substantiel » requis, c'est-à-dire à la façon de garantir la capacité de l'État du pavillon à exercer effectivement sa juridiction sur les navires battant son pavillon, constituaient des sujets de préoccupation fondamentaux pour toutes les organisations et représentaient une partie importante de leurs programmes d'initiatives réglementaires et d'activités de coopération technique dans les secteurs des transports maritimes et de la pêche.

C. Initiatives prises récemment par les organisations participantes en ce qui concerne le renforcement de la juridiction et du contrôle de l'État du pavillon

29. Les participants à la Réunion ont examiné un certain nombre d'initiatives qui avaient été prises récemment à l'égard des navires et des navires de pêche et qui semblaient particulièrement utiles pour faire avancer les travaux sur les questions considérées. À cette fin, les renseignements qui figuraient dans le rapport sur l'application par l'État du pavillon concernant les activités ayant trait au renforcement de la juridiction de l'État du pavillon qui ont été entreprises par les organisations participant à la Réunion ont été mis à jour; on les trouvera à l'appendice 3 du présent rapport.

1. Organisation maritime internationale (OMI)

a) Programme facultatif d'audit des États membres de l'OMI

30. La Réunion a noté que le Programme facultatif d'audit des États membres de l'OMI avait été mis en place et qu'il visait à ce que les États soient soumis à des audits indépendants. Bien que le programme soit dans un premier temps facultatif, il pourrait devenir obligatoire ultérieurement si les États membres de l'OMI en décidaient ainsi. L'objectif de ce programme est de fournir à l'État membre audité une évaluation détaillée et objective de l'efficacité avec laquelle il administre et applique les principaux traités techniques de l'OMI; à l'issue d'un audit, une assistance technique peut être fournie afin de faciliter la mise en place des améliorations jugées nécessaires. Le Code pour l'application des instruments obligatoires de l'OMI, destiné à servir de norme d'audit pour le Programme, a été élaboré en parallèle avec ce dernier. Les États souhaiteront peut-être envisager

l'élaboration de programmes analogues pour les questions qui relèvent exclusivement de la FAO et de l'OIT.

b) Systèmes d'identification des navires, des compagnies et des propriétaires inscrits

31. Les participants à la Réunion ont également évoqué la mise au point à l'OMI de deux systèmes de numéros d'identification des navires et des compagnies (propriétaires/exploitants de navires), à savoir le Système de numéros OMI d'identification des navires (résolution A.600(15) et lettre circulaire n° 1886/Rev.2) et le Système d'attribution d'un numéro OMI d'identification unique aux compagnies et propriétaires inscrits (résolution MSC.160(78) et lettre circulaire n° 2554), rendus obligatoires respectivement en application des règles XI-1/3 et XI-1/3-1 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS). Ces systèmes, associés aux nouvelles prescriptions en matière de sûreté, par exemple la fiche synoptique continue que les navires sont tenus d'avoir à bord, pourraient permettre d'améliorer la transparence pour ce qui est des parties responsables de l'exploitation des navires quel que soit leur lieu d'immatriculation.

c) Navires de pêche

32. Les participants à la réunion ont relevé que plusieurs instruments juridiques, dont le Protocole de Torremolinos et la Convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille (Convention STCW-F), dans lesquels étaient énoncées les responsabilités de l'État du pavillon à l'égard des navires de pêche et des pêcheurs, n'étaient pas encore entrés en vigueur. Ils ont noté à cet égard les différentes initiatives qui étaient en cours à l'OMI et qui faisaient de l'entrée en vigueur de ces instruments une priorité pour l'Organisation, notamment la convocation d'une deuxième réunion du Groupe de travail mixte FAO/OMI sur la pêche illégale, non réglementée et non déclarée en 2006. Ils ont été favorables à l'idée qu'il fallait envisager une coordination accrue des institutions afin qu'elles s'aident mutuellement à mettre en œuvre les instruments.

2. Organisation internationale du Travail (OIT)

a) Projet de convention du travail maritime, 2006, de l'OIT

33. La Réunion a fait observer que le projet de convention du travail maritime, 2006, qui devait être examiné aux fins d'adoption par la session maritime de la Conférence internationale du travail en février 2006^a reprenait, en les complétant, les conventions du travail maritime précédentes, mais en attribuant plus clairement à l'État du pavillon la responsabilité de toutes les questions de travail et les questions sociales à bord de ses navires. Le projet de convention prévoyait expressément un système de conformité et de mise en application des conditions d'emploi et des droits sociaux à bord des navires et avait pour objet de garantir des conditions égales pour tous en ce qui concernait les conditions de travail dans ce secteur. Le projet de convention allait au-delà des précédentes conventions du travail maritime de l'OIT en ce qu'elle instituait un système d'homologation par l'État du pavillon de conditions minimales définies à bord des navires.

^a La Convention a finalement été adoptée le 23 février 2006 par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-quatorzième session (maritime).

34. Le système de certificats est conçu expressément pour fonctionner dans le cadre du système de contrôle des navires par l'État du port qui a été mis au point en vertu des divers mémorandums d'entente, système bien établi pour ce qui est de la sécurité des navires, de la pollution des mers et plus récemment, des mesures visant à renforcer la sûreté des navires. Le système de documentation du travail maritime comporte toutefois certains éléments supplémentaires qui garantissent peut-être davantage que l'État du pavillon applique et fasse respecter les normes énoncées dans la Convention et que les propriétaires de navires respectent ces normes en permanence. La Convention contient tout d'abord une clause visant à ce que les membres n'accordent pas un « traitement plus favorable » dans l'exercice de leurs activités de contrôle dans les ports. Dans un deuxième temps, elle oblige les armateurs, catégorie définie d'une manière générale comme désignant toute entité qui assume la responsabilité de l'exploitation du navire, à mettre au point leur propre méthode pour assurer une conformité permanente, par catégorie de navires, avec la législation nationale donnant effet aux dispositions énoncées dans la Convention. Cette conformité sera indiquée dans un document, la « déclaration de conformité du travail maritime », que chaque navire devra avoir à bord. Il est important de noter que l'État du pavillon est aussi tenu d'indiquer dans cette déclaration quelles sont les prescriptions nationales qu'il a adoptées pour donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention. La déclaration sera jointe en annexe à un certificat et devra pouvoir être inspectée dans les ports étrangers.

35. Le système de documentation du travail maritime est étayé par des procédures de plaintes qui permettent aux gens de mer ou autres entités intéressées de déposer une plainte dans un port en cas d'infraction aux prescriptions de la Convention. Ce système est lié au mécanisme de contrôle actuel de l'OIT par le biais des prescriptions visant à ce que les membres rendent compte de leurs activités eu égard à la mise en œuvre des dispositions de la Convention à l'échelle nationale. Le projet de convention prévoit également que l'État du port doit rendre compte au Directeur général du Bureau international du Travail (BIT) des plaintes déposées et des immobilisations de navires effectuées. Il est envisagé de créer, une fois la Convention adoptée, une base de données qui permettra d'assurer le suivi des rapports soumis.

36. La Convention établit également des normes contraignantes en ce qui concerne le recours à des organismes reconnus et prévoit notamment des normes visant à ce que les armateurs soient tenus de fournir une garantie financière pour couvrir le rapatriement, de même que l'indemnisation en cas de décès ou d'incapacité de longue durée des gens de mer résultant d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou d'un risque professionnel.

b) Normes relatives au travail décent dans la pêche

37. Un projet de convention sur le travail dans la pêche est actuellement en cours d'élaboration; il sera examiné aux fins d'adoption par la Conférence internationale du travail en 2007. En l'état actuel, le projet s'inscrit dans le cadre d'une démarche et de préoccupations analogues à celles qui ont motivé l'élaboration du projet de convention du travail maritime, 2006. Il est toutefois adapté aux aspects spécifiques du secteur de la pêche et inclut également une partie spécialement consacrée à la façon de s'assurer du respect et de la mise en œuvre des conditions de travail à bord des navires de pêche. Le texte actuel stipule par exemple qu'un État qui ratifie la Convention « exerce une compétence et un contrôle effectifs sur les navires battant son pavillon en se dotant d'un système propre à garantir le respect des normes de la

Convention, notamment en prévoyant, s'il y a lieu, la conduite d'inspections, l'établissement de rapports, une procédure de règlement des plaintes, un suivi et la mise en œuvre de sanctions et mesures correctives [...] » (art. 38). Il prévoit un document attestant du respect de la législation nationale donnant effet à la Convention, ainsi que des procédures de plaintes, et il contient également une clause visant à ce que personne ne bénéficie d'un traitement plus favorable.

D. Autres questions pertinentes aux fins du renforcement de la juridiction et du contrôle de l'État du pavillon

1. Contrôle du navire par l'État du port

38. Les participants à la Réunion ont rappelé que les activités de contrôle des navires par l'État du port complétaient, mais sans les remplacer, les activités de contrôle par l'État du pavillon et ont noté que les mesures de contrôle par l'État du port s'étaient multipliées au sein de diverses instances. Le Groupe a noté en particulier les activités de la FAO et de l'OIT. Le dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de la FAO a été mis au point avec l'appui et la participation de l'OMI et de l'OIT. L'inclusion d'un système de certificats et de mesures de contrôle des navires par l'État du port dans le projet de convention du travail maritime, 2006, élargit les mécanismes de mise en œuvre qui existent déjà dans les conventions de l'OMI relatives à la sécurité et à la lutte contre la pollution aux règles internationales sur les conditions de travail à bord. Il conviendrait de mettre l'accent sur cette mesure novatrice, complément requis du contrôle direct des navires par l'État du pavillon, qui vise à garantir que les États du pavillon s'acquittent bien de leurs obligations telles qu'énoncées à l'article 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

39. Les participants à la Réunion ont examiné les faits nouveaux intervenus dans le cadre des régimes régionaux de contrôle des navires par l'État du port, notamment dans le contexte de la Conférence ministérielle conjointe des Mémoires de Paris et de Tokyo sur le contrôle des navires par l'État du port qui s'était tenue en 2004. À cet égard, ils ont noté en particulier les travaux en cours du Sous-Comité de l'application des instruments par l'État du pavillon.

2. Collecte de données

40. Les participants à la Réunion ont insisté sur diverses initiatives en cours ou envisagées au sein des organisations concernant la collecte de données visant à améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes s'agissant des normes applicables à bord des navires et navires de pêche. Il a été suggéré que ces initiatives pourraient servir de base à une coopération interinstitutions accrue. Dans ce cadre, les participants à la Réunion ont noté qu'il avait déjà été convenu que l'OMI fournirait des renseignements sur les données relatives au contrôle des navires par l'État du port à l'OIT et que cette question était actuellement en train d'être réglée moyennant la mise au point du module sur le contrôle par l'État du port dans le cadre du Système mondial intégré de renseignements maritimes de l'OMI. Par ailleurs, les participants à la Réunion ont indiqué que, selon eux, la création éventuelle, en relation avec le système de contrôle de l'OIT, d'une base de données pour les rapports soumis dans le cadre des procédures de plaintes prévues

dans le projet de convention du travail maritime, 2006, ainsi que le projet de la FAO sur l'identification des bateaux de pêche pourraient offrir des possibilités de coordination plus poussée. Les participants à la Réunion ont souligné qu'il fallait donner suite à ces initiatives d'une façon pragmatique afin que, dans l'intérêt des États membres, tout chevauchement d'activités soit évité, notamment en ce qui concerne les prescriptions relatives à la soumission de rapports.

3. Nécessité d'une administration nationale efficace

41. Les participants à la Réunion sont convenus qu'il était important que les administrations soient bien organisées et efficaces afin que les États du pavillon puissent effectivement exercer leur juridiction et leur contrôle sur les navires battant leur pavillon. À cet égard, le Groupe a souligné qu'il fallait que les administrations nationales contrôlent efficacement les organismes reconnus auxquels elles délèguent la responsabilité de l'exécution de certains aspects de leurs obligations respectives, en tant qu'État du pavillon, en application du droit international. De ce point de vue, les participants à la Réunion ont salué l'élaboration par l'OMI du Programme facultatif d'audit de ses États membres, ainsi que la mise au point des normes en fonction d'objectifs.

4. Conséquences qu'entraîne le fait pour un État du pavillon de ne pas s'acquitter de ses devoirs et obligations

42. Les participants à la Réunion ont fait observer que la question des mesures à prendre pour dissuader l'État du pavillon de ne pas s'acquitter des obligations énoncées dans les règles internationales soulevait deux grands problèmes qui étaient liés. Le premier se rapportait aux mesures disponibles pour lutter contre le non-respect au moyen d'éléments dissuasifs visant à garantir que les propriétaires de navires ne profitaient pas des infractions aux règles internationales et, parallèlement, au moyen d'incitations pour les propriétaires de navires qui s'y conformaient. Le second problème, plus complexe, avait trait aux conséquences qu'avait, pour l'État du pavillon, le fait de ne pas s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des navires battant son pavillon.

43. Les deux problèmes étaient liés, de même que les solutions à y apporter, en particulier si l'on se plaçait d'un point de vue économique ou commercial, étant donné que, dans bien des cas, le fait que les navires ne soient pas en conformité pouvait être révélateur d'un non-respect systémique ou de carences au niveau de l'État du pavillon. S'il est démontré qu'un État du pavillon manque à ses responsabilités de façon persistante, on peut se trouver dans une situation où un pavillon donné est considéré par les propriétaires/exploitants de navires comme étant moins attrayant que d'autres du fait que les navires qui battent le pavillon en question font l'objet d'un contrôle plus rigoureux. Néanmoins, si l'on se place du point de vue juridique, ou encore des solutions à apporter, les deux questions soulèvent des problèmes distincts.

44. Les participants à la Réunion ont pris note des conclusions dont il est rendu compte au paragraphe 214 du rapport sur l'application par l'État du pavillon selon lesquelles les mesures actuelles d'incitation visant à promouvoir des transports maritimes de qualité, par exemple l'espacement des inspections, ou encore les dispositifs de dissuasion existants, comme l'immobilisation éventuelle du navire ou la réduction de l'intervalle entre les inspections, sont probablement insuffisants pour

contrecarrer les avantages que présentent les navires sous normes. À cet égard, les participants à la Réunion ont estimé qu'il serait souhaitable d'élargir les politiques nationales et régionales relatives aux mesures d'incitation et aux mesures dissuasives, mais qu'une telle initiative devrait être accompagnée d'un système de dissuasion efficace.

45. S'agissant des mesures dissuasives, les participants à la Réunion ont fait observer que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et autres conventions internationales pertinentes exigeaient que les États parties mettent en place des mécanismes d'exécution appropriés, y compris, s'il y a lieu, des sanctions suffisamment rigoureuses pour décourager les infractions, dans le cadre du processus de mise en œuvre (voir par exemple l'article 217 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer). L'obligation de mettre en place un système efficace de sanctions incombe principalement aux États du pavillon. Outre les sanctions de nature financière, il conviendrait de prévoir la suspension de l'immatriculation du navire et de l'utilisation du pavillon et, dans le cas des récidivistes, la radiation du registre de l'État du pavillon.

46. En ce qui concernait les sanctions financières, les participants à la Réunion ont été d'avis qu'afin d'éviter les infractions et de mettre en place un système de dissuasion efficace, le montant des amendes devrait être suffisamment élevé pour garantir que les propriétaires et exploitants de navires ne puissent compenser ces frais grâce aux bénéfices tirés de l'exploitation de navires sous normes. Cette manière de procéder, qui se retrouve dans la législation nationale de certains États en matière d'environnement, s'appelle le « démantèlement des bénéfiques ». D'après des recherches menées par l'OCDE, il est apparu que, dans bien des cas, les avantages financiers tirés du non-respect des règles internationales étaient plus élevés que les sanctions encourues. Pour être efficace, une telle solution nécessiterait également que les assureurs de la responsabilité civile n'incluent pas le paiement des sanctions financières dans leur couverture d'assurance.

47. S'agissant des conséquences du non-respect des dispositions par les États du pavillon, les participants à la Réunion ont fait remarquer qu'en vertu du droit international général, les possibilités d'intervention étaient limitées, surtout en ce qui concernait l'intervention directe des organisations internationales. En définitive, la responsabilité des mesures à prendre à l'égard des États qui ne respectaient pas les dispositions requises incombait aux autres États. Certaines conventions telles que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (partie XV) et 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 (partie VIII) contenaient une série de dispositions relatives au règlement des différends. D'autres types de mesures ou d'interventions étaient également prévus au paragraphe 6 de l'article 94 et à la section 7 de la partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Conformément au paragraphe 6 de l'article 94, l'État du pavillon est tenu de procéder à une enquête lorsqu'un autre État lui a signalé qu'il a des motifs sérieux de penser que la juridiction et le contrôle appropriés n'ont pas été exercés sur un navire donné. La section 7 de la partie XII énonce d'une façon détaillée les règles de procédures que devaient suivre les États du pavillon et autres pour prévenir ou sanctionner les dommages dus à la pollution. Ces règles concernent, entre autres, les enquêtes dont

peuvent faire l'objet les navires étrangers, les poursuites pouvant être engagées, la notification des mesures aux États du pavillon et les sanctions financières.

48. Il a été noté que l'OIT était différente à certains égards de la plupart des autres organisations internationales en ce qu'elle tenait de sa constitution un système de contrôle élaboré qui prévoyait la surveillance des activités de mise en œuvre menées par les États membres par le biais d'un processus tripartite. Elle prévoyait également la possibilité pour une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs d'adresser des réclamations au Bureau international du Travail lorsqu'un membre n'avait pas respecté une convention à laquelle il avait adhéré. Ce processus pouvait aboutir à une instruction, et éventuellement à une décision de la Cour internationale de Justice.

49. Les participants à la Réunion ont pris note de la pratique qui évoluait constamment suivant laquelle les États adoptaient des mesures collectives dans le cadre des organisations régionales d'aménagement des pêcheries afin de faire face aux cas où les dispositions ne seraient pas respectées. À cet égard, ils ont noté avec satisfaction que ces organisations régionales devaient participer à la deuxième réunion du Groupe de travail mixte FAO/OMI sur la pêche illégale, non réglementée et non déclarée qui allait se tenir prochainement.

50. Avant toutes choses, les participants à la Réunion ont pris note des restrictions qui étaient imposées par les mandats actuels des organisations participantes en ce qui concerne les possibilités d'intervention dans les cas de non-respect des dispositions par les États. À cet égard, le rôle des institutions est principalement un rôle normatif, lequel vient s'ajouter aux activités qu'elles mènent pour favoriser le respect des règles par le biais de la coopération technique et du partage de renseignements.

E. Favoriser le respect des règles

51. Les participants à la Réunion ont observé que la pratique qui consistait à transférer les responsabilités entre des organismes tels que les sociétés de classification et les assureurs pourrait porter atteinte à la capacité des États du pavillon de s'acquitter de leurs obligations. Ils ont souscrit à la notion de « respect continu », c'est-à-dire l'idée de garantir que les règles internationales sont respectées en permanence, où que soit exploité le navire et quels que soient son immatriculation ou son pavillon. De ce point de vue, ils se sont félicités des progrès réalisés par l'OMI en ce qui concernait les questions de transfert de pavillon (passage d'un pavillon à un autre) et de transfert de classe, réaffirmant que ces questions méritaient d'être examinées plus avant.

52. Les participants à la Réunion ont souligné combien il était important de cultiver une « culture du respect des règles ». Dans ce contexte, ils ont suggéré que les organisations concernées collaborent davantage pour ce qui était des activités de coopération technique destinées à renforcer l'application des instruments par l'État du pavillon. Ces activités devraient couvrir l'éventail complet des responsabilités des États du pavillon, telles qu'elles étaient énoncées dans les mandats des organisations respectives.

53. Les participants à la Réunion ont suggéré qu'il pourrait être utile de mettre au point un cours type conjoint sur l'application des instruments par l'État du pavillon

qui couvrirait toutes les responsabilités qui incombent aux États du pavillon conformément aux mandats des diverses institutions.

F. Questions diverses

54. Les participants à la Réunion ont estimé qu'il n'était pas nécessaire à ce stade de convoquer une nouvelle réunion à moins que des éléments nouveaux ne l'exigent.

Appendice 1

Examen et analyse du rôle du « lien substantiel » au sujet de l'obligation des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires auxquels ils attribuent leur nationalité, y compris les navires de pêche

Document soumis par le Bureau international du Travail (BIT)

Résumé

Le présent document rend compte des observations soumises par le Bureau international du Travail (BIT) pour examen par la Réunion interorganisations organisée par l'OMI en application des résolutions 58/240, sur les océans et le droit de la mer, et 58/14, sur la viabilité des pêches, de l'Assemblée générale.

I. Introduction

1. Le présent document a été soumis suite à la demande formulée par le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui souhaitait recevoir des observations en vue de la réunion interorganisations organisée en application des résolutions 58/240 de l'Assemblée générale, sur les océans et le droit de la mer, et 58/14, sur la viabilité des pêches, dans lesquelles l'OMI et les autres organisations internationales compétentes étaient invitées à étudier, analyser et clarifier le rôle du « lien véritable » au sujet du devoir des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires auxquels ils attribuent leur nationalité, y compris les navires de pêche.

2. Le 17 novembre 2004, l'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de l'ONU de lui présenter un rapport sur l'étude entreprise par l'OMI, en coopération avec d'autres organisations internationales compétentes, pour étudier, analyser et clarifier le rôle du « lien véritable » au sujet de l'obligation des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires auxquels ils attribuent leur nationalité, y compris les navires de pêche, et les conséquences potentielles d'un manquement par les États du pavillon à leurs devoirs et obligations tels que ceux-ci sont décrits dans les instruments internationaux pertinents (résolution 59/24, par. 41).

3. Il est à noter que le lien substantiel et son rôle dans l'application des obligations des États du pavillon étaient mentionnés comme sujet de préoccupation dans d'autres rapports^a. Pour répondre à cette préoccupation, une instance interinstitutions, le groupe consultatif sur l'application par l'État du pavillon, a été constituée par le Secrétaire général de l'ONU et s'est réunie en 2003.

^a À savoir A/54/429 (par. 181 à 189) et A/59/298 [en particulier la recommandation relative à la pêche illégale, clandestine et non réglementée qui figure aux paragraphes 37 et 38 a)].

4. Le Secrétaire général a fait rapport sur les travaux du Groupe consultatif à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session pour donner suite à sa résolution 58/240 où elle demandait un exposé des devoirs et obligations de l'État du pavillon. Ce rapport (A/59/63) a été proposé comme document de base sur lequel devaient reposer les débats de la réunion ad hoc de juillet 2005 au même titre que les autres apports éventuels des participants.

5. Le présent document renvoie ainsi à différents rapports du Groupe consultatif mentionnés dans le document A/59/63 et prend expressément note des informations et vues communiquées précédemment par l'Organisation internationale du Travail (OIT) à la section C dudit document (par. 92 à 136) au sujet de l'importance de l'application par l'État du pavillon pour ce qui est de garantir des conditions de travail correctes aux gens de la mer, notamment à bord des navires de pêche. Les propositions faites dans la section consacrée aux solutions, recours et stratégies (par. 135 et 136) et notamment dans la Déclaration consensuelle adoptée à l'issue de la Réunion d'experts sur les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord de navires immatriculés sur les registres internationaux (Genève, 6-8 mai 2002) (qui fait l'objet du paragraphe 136) méritent une mention particulière.

6. Les études et rapports relatifs aux secteurs de la marine marchande et de la pêche mentionnés dans la partie du rapport précité consacrée à l'OIT montrent bien qu'il faut tenir compte de la portée mondiale des activités de la marine marchande et de l'impact croissant de la mondialisation sur le secteur des pêches et en particulier les problèmes de réglementation qui se posent pour assurer des conditions d'emploi décentes, sur le plan du travail, de la protection sociale, de la sécurité sociale et du dialogue social.

7. Le présent apport formule des observations supplémentaires sur les questions auxquelles s'intéressait la Réunion dans trois principaux domaines : le rôle de l'État du pavillon compte tenu des normes de travail des secteurs de la marine marchande et de la pêche; l'importance de la règle du lien substantiel concernant les obligations des États du pavillon; et les conséquences des manquements de l'État du pavillon à ses obligations et les moyens d'y remédier.

8. Le document sur le renforcement de l'application par l'État du pavillon, présenté par le Secrétariat de l'OMI à la cinquième réunion du Processus consultatif officieux ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer, tenue du 7 au 11 juin 2004 (A/AC.259/11), où étaient exposés les facteurs à considérer à l'occasion de l'étude des moyens de renforcer l'application par l'État du pavillon dans le cadre mis en place par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), est à prendre en considération de même que le programme facultatif d'audit des États membres de l'OMI et les renseignements sur les organismes reconnus et les activités de contrôle par l'État du port.

9. Il est pris note des activités des autres organisations concernées, en particulier celles de la CNUCED relatives aux conditions d'immatriculation des navires, celles de la FAO relatives à l'amélioration du contrôle de l'État du pavillon sur les activités des navires de pêche, et les études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatives à l'amélioration de la transparence sur la propriété des navires et l'élimination des pratiques de la navigation sous normes.

10. Les interprétations récentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) faisant autorité, notamment celles concernant les articles 91 et 94 et le rôle du lien substantiel sont également à considérer^b.

II. Autres observations sur le rôle de l'État du pavillon en ce qui concerne les normes internationales de travail applicables dans les secteurs de la marine marchande et de la pêche

11. Dès 1920^c, l'OIT a commencé de définir des normes internationales portant sur tous les aspects des conditions de travail des gens de mer, ce qui supposait forcément de définir également les responsabilités de ses membres vis-à-vis des personnes travaillant à bord de navires immatriculés dans ces pays. À l'époque, l'État du pavillon était aussi habituellement l'État de nationalité/résidence des gens de mer et du propriétaire du navire.

12. L'article 5 de la Convention de 1958 sur la haute mer énonce en termes généraux la responsabilité internationale d'un État qui doit « exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, dans les domaines technique, administratif et social, sur les navires battant son pavillon ». En 1958, l'OIT a adopté des recommandations sur les conditions de vie, de travail et de sécurité des gens de mer, 1958 (n° 108) et sur l'engagement des gens de mer (navires étrangers), 1958 (n° 107). Ces recommandations et les débats de la Conférence d'adoption de la Convention sur la haute mer reflètent l'évolution de cette industrie y compris l'émergence d'États autres que ceux traditionnellement impliqués dans ce secteur. Ainsi la recommandation n° 108 se référant expressément à la Convention sur la haute mer considère « que les conditions de travail ont une grande influence sur la sécurité de la vie en mer » et que « les problèmes en cause ont été mis spécialement en évidence par l'importance du tonnage immatriculé dans les pays qui n'étaient pas considérés, jusqu'à présent, comme traditionnellement maritimes ». Elle mentionne aussi expressément l'importance de la règle du lien substantiel énoncée dans la Convention sur la haute mer et appelle à l'acceptation de « toutes les obligations que comporte l'immatriculation d'un navire » à savoir prendre des dispositions en vue du fonctionnement d'un service approprié d'inspection des navires et s'assurer que les navires inscrits sur son registre se conforment aux normes de sécurité acceptées sur le plan international et veiller à ce que les pratiques de recrutement des gens de mer soient réglementées, assurer que les conditions de service des gens de mer sont conformes aux « normes acceptées généralement par les pays traditionnellement maritimes »; et assurer la liberté syndicale et le rapatriement des gens de mer et la délivrance des certificats de capacité. Ces attributions de l'État du pavillon définies dans le cadre tripartite de l'OIT, par la communauté internationale représentée au moment de l'adoption de la Convention sur la haute mer, couvrent les

^b En particulier l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *M/V Saiga* (n° 2) (*Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée*) en date du 1^{er} juillet 1999, par. 55 à 58 (voir <www.itlos.org/start2_fr.html>); et arrêt du Tribunal dans l'affaire *Grand Prince* (*Belize c. France*) en date du 20 avril 2001 aux paragraphes 80 à 94 (voir <www.itlos.org/start2_fr.html>); et d'autres affaires ayant trait à des réclamations au titre de l'article 292 de la Convention de 1982.

^c Convention de 1920 sur l'âge minimum (travail maritime) (Convention n° 7); Convention de 1920 sur les indemnités de chômage (nauffrage) (Convention n° 8); et Convention de 1920 sur le placement des marins (Convention n° 9).

aspects pratiques des obligations de l'État du pavillon dans l'exercice de sa juridiction effective sur les navires dans les domaines social et administratif.

13. La sécurité en mer et les conditions de travail à bord des navires sont encore plus clairement mises en parallèle dans l'article 94 de la Convention de 1982 qui reprend en partie la liste des attributions donnée dans la recommandation n° 108. Ledit article stipule ainsi à l'alinéa b) de son paragraphe 2 que, pour ce qui est d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, tout État exerce 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. Les paragraphes 3 et 4 du même article renvoient aux mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, et notamment à l'alinéa b) du paragraphe 3, la composition, les conditions de travail et la formation des équipages en tenant compte des instruments internationaux applicables et l'alinéa a) du paragraphe 4 aux mesures pour s'assurer que tout navire est inspecté avant son inscription au registre et, ultérieurement, à des intervalles appropriés, par un inspecteur maritime qualifié. Le paragraphe 5 de l'article 94 précise le cadre dans lequel doivent s'inscrire ces mesures nationales puisque l'État y est tenu de se conformer aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées qui lui imposent de prendre toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le respect.

14. Outre ces dispositions générales sur la responsabilité de chaque État d'exercer sa juridiction et son contrôle sur les conditions de travail et les droits sociaux des gens de mer à bord des navires battant son pavillon, la Convention de 1982 donne également un rôle à jouer à l'État du pavillon dans plusieurs domaines qui ont trait aux conditions de travail et de vie des gens de mer, et notamment le droit d'établir sa compétence dans le cadre d'une procédure judiciaire en cas de pollution marine ou de collision survenue en dehors des eaux territoriales, d'obtenir la mainlevée de la saisie d'un navire et la mise en liberté de son équipage comme le prévoit l'article 73 et de faire une demande de mainlevée ou de mise en liberté ou d'autoriser une autre entité à faire une telle demande lorsque l'État qui a procédé à l'immobilisation refuse de se conformer à l'article 292.

15. Depuis 1920, l'OIT a adopté plus de 68 instruments relatifs aux conditions des travailleurs du secteur maritime, y compris aux conditions à bord des navires se livrant à la pêche. Comme indiqué dans le rapport du Groupe consultatif (A/59/63, par. 99 à 101), deux de ces instruments revêtent une importance stratégique pour l'amélioration du respect par l'État du pavillon de ses obligations, à savoir la Convention de 1976 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands (Convention n° 147) et la Convention sur l'inspection du travail (gens de mer) de 1996 (Convention n° 178).

16. La Convention n° 147 a été la première à prévoir des mesures de contrôle, par l'État du port, du respect des normes imposées par ses dispositions et notamment l'inspection et éventuellement l'immobilisation des navires à la suite d'une plainte ou en cas de non-conformité avérée avec ses normes. Une plainte peut être déposée par un membre de l'équipage ou par une organisation, un syndicat par exemple, ou par toute autre personne ayant un intérêt à la sécurité du navire. L'État du pavillon est informé de cette plainte et, ce qui est plus important pour la mise en jeu de la responsabilité de cet État, une copie du rapport peut être adressée au Directeur général du Bureau international du Travail.

17. La Convention sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996 (Convention n° 178) définit les normes minimales applicables aux systèmes d'inspection du travail des États du pavillon. Elle admet qu'un navire soit immatriculé dans deux pays mais estime alors qu'il est considéré comme immatriculé dans le territoire de celui dont il bat le pavillon. Elle crée un mécanisme pour aider les États du pavillon à mieux s'acquitter de leurs responsabilités en ceci qu'outre le dispositif habituel de contrôle et de présentation de rapports de l'OIT (voir A/59/63, par. 98), elle exige qu'une autorité centrale de coordination tienne des registres des inspections et publie un rapport annuel sur les activités d'inspection, y compris une liste des institutions et organisations autorisées à procéder à des inspections en son nom. Les inspecteurs doivent pour toute inspection effectuée lui soumettre un rapport dont une copie sera remise au capitaine et une autre affichée sur le tableau d'affichage du navire pour l'information des gens de mer à bord ou communiquée à leurs représentants. La recommandation complémentaire relative à la Convention précise que le rapport annuel doit comprendre des statistiques des navires, une liste des lois et règlements en vigueur relatifs aux conditions de travail et de vie des gens de mer, des statistiques des accidents du travail et des maladies professionnelles affectant les gens de mer et des statistiques sur les infractions à la législation, les sanctions imposées et les cas où des navires ont été retenus.

18. Comme indiqué dans le rapport du Groupe consultatif (A/59/63, par. 105 à 109), la majorité des instruments de l'OIT relatifs au travail maritime sont en train d'être regroupés dans deux conventions générales, le projet de convention du travail maritime et le projet de convention sur les pêches.

19. Le projet de convention du travail maritime fait fond sur les conventions existantes mais attribue plus clairement à l'État du pavillon la responsabilité de toutes les questions sociales à bord de ses navires. Il reprend certains des éléments figurant dans la Déclaration consensuelle adoptée à l'issue de la Réunion d'experts sur les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord de navires immatriculés sur les registres internationaux, qui figurent au paragraphe 136 du rapport du Groupe consultatif (A/59/63). Il a plusieurs objectifs et prévoit notamment un système de conformité et de mise en application des conditions d'emploi et des droits sociaux à bord des navires et a pour objet de garantir des conditions égales pour tous en ce qui concerne les conditions de travail dans ce secteur. À ce stade de son élaboration, deux de ses principales dispositions font qu'il va au-delà des précédentes conventions du travail maritime de l'OIT en ce qu'il institue un système d'homologation par l'État du pavillon des conditions minimales à bord des navires^d. Le système de certificats est conçu expressément pour fonctionner dans le cadre du système de contrôle des navires par l'État du port qui a été mis au point en vertu des divers mémorandums d'entente, système bien établi pour ce qui est de la sécurité des navires, de la pollution des mers et, plus récemment, des mesures visant à renforcer la sûreté des navires. Le système de documentation du travail maritime comporte toutefois certains éléments supplémentaires qui garantissent peut-être davantage que l'État du pavillon applique et fasse respecter les normes énoncées dans la convention et que les propriétaires de navires respectent ces normes en permanence. La convention contient tout d'abord une clause visant à ce que les Membres n'accordent pas un « traitement plus

^d Le système de certificats prévu dans le projet de convention serait obligatoire pour les navires de 500 tonnes et plus de jauge brute affectés aux voyages internationaux ou aux voyages entre des ports étrangers. Il s'appliquerait également à d'autres navires à la demande de l'armateur.

favorable » dans l'exercice de leurs activités de contrôle dans les ports. Dans un deuxième temps, elle oblige les armateurs, catégorie définie d'une manière générale comme désignant toute entité qui assume la responsabilité de l'exploitation du navire, à mettre au point leur propre méthode pour assurer une conformité permanente, par catégorie de navires, avec la législation nationale donnant effet aux dispositions énoncées dans la convention. Cette conformité sera indiquée dans un document, la « déclaration de conformité du travail maritime », que chaque navire devra avoir à son bord. Il est important de noter que l'État du pavillon est aussi tenu d'indiquer dans cette déclaration quelles sont les prescriptions nationales qu'il a adoptées pour donner effet aux dispositions énoncées dans la convention. La déclaration sera jointe en annexe à un certificat et devra pouvoir être inspectée dans les ports étrangers. Le système de documentation du travail maritime est étayé par des procédures de plaintes qui permettent aux gens de mer ou autres entités intéressées de déposer une plainte dans un port en cas d'infraction aux prescriptions de la convention. Ce système est lié au mécanisme de contrôle actuel de l'OIT par le biais des prescriptions visant à ce que les Membres rendent compte de leurs activités eu égard à la mise en œuvre des dispositions de la convention à l'échelle nationale. Le projet de convention prévoit également que l'État du port doit rendre compte au Directeur général du Bureau international du Travail (BIT) des plaintes déposées et des immobilisations de navires effectuées. Il est envisagé de créer, une fois la convention adoptée, une base de données qui permettra d'assurer le suivi des rapports soumis. La convention établit également des normes contraignantes en ce qui concerne le recours à des organismes reconnus et prévoit notamment des normes visant à ce que les armateurs soient tenus de fournir une garantie financière pour couvrir le rapatriement, de même que l'indemnisation en cas de décès ou d'incapacité de longue durée des gens de mer résultant d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou d'un risque professionnel.

20. Comme indiqué dans le rapport du Groupe consultatif (A/59/63, par. 112 à 115), un projet de convention sur le travail dans le secteur de la pêche est actuellement en cours d'élaboration. Examiné par la Conférence internationale du travail en 2005, il s'inscrit dans le cadre d'une démarche et de préoccupations analogues à celles qui ont motivé l'élaboration du projet de convention du travail maritime, 2006, mais a été adapté aux aspects spécifiques du secteur de la pêche. Il inclut une partie spécialement consacrée à la façon de s'assurer du respect et de la mise en œuvre des conditions de travail à bord des navires de pêche. Le texte actuel stipule par exemple qu'un État qui ratifie la convention « exerce une compétence et un contrôle effectifs sur les navires battant son pavillon en se dotant d'un système propre à garantir le respect des normes de la convention, notamment en prévoyant, s'il y a lieu, la conduite d'inspections, l'établissement de rapports, une procédure de règlement des plaintes, un suivi et la mise en œuvre de sanctions et mesures correctives [...] ». Il prévoit un document attestant du respect de la législation nationale donnant effet à la convention, ainsi que des procédures de plaintes, et il contient également une clause visant à ce que personne ne bénéficie d'un traitement plus favorable.

21. La mise au point d'un système de documentation combiné à des mesures de contrôle, par l'État du port, des navires qui ne répondent pas aux normes internationales, en vertu desquelles l'État du port fait rapport au BIT sur la réaction de l'État du pavillon en cas de violation des normes en vigueur et de plaintes au sujet de ces violations, ainsi qu'à la surveillance normale exercée dans le cadre du système de contrôle de l'OIT, pouvait améliorer le respect de leurs obligations par les armateurs et

la mise en jeu de la responsabilité de l'État du pavillon d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires. L'inclusion d'une clause interdisant un « traitement plus favorable » dans le projet de convention du travail maritime, 2006, et peut-être aussi dans le projet de convention sur le travail dans le secteur de la pêche pourrait garantir des conditions égales pour tous et conduire à une amélioration des conditions de travail et de vie à bord des navires, notamment de pêche.

22. Cela étant, il est évident que le succès de ces initiatives dépendra de la coopération technique qui verra le jour dans le but de donner au personnel de l'État du port la formation et les ressources dont il a besoin pour s'acquitter de ses fonctions de contrôle, pour former les inspecteurs des États du pavillon notamment en vue de l'application des dispositions de la Convention sur le travail maritime, relatives aux organisations reconnues et pour réunir les ressources nécessaires à la création et au fonctionnement des bases de données requises afin de suivre les affaires non réglées et de s'assurer de la suite donnée aux plaintes.

III. Observations sur le rôle de la prescription de « lien substantiel » eu égard aux devoirs de l'État du pavillon

23. Dans son arrêt de 1999 relatif à l'affaire du M/V *Saiga* (n° 2), le Tribunal du droit de la mer a conclu, à propos de l'article 91 de la Convention de 1982, que « le but des dispositions de la Convention relatives à l'exigence d'un lien substantiel entre un navire et l'État dont il bat le pavillon est d'assurer un respect plus efficace par les États du pavillon de leurs obligations, et non d'établir des critères susceptibles d'être invoqués par d'autres États pour contester la validité de l'immatriculation de navires dans un État du pavillon » (par. 83). Il a fait valoir que « les paragraphes 2 à 5 de l'article 94 de la Convention définissent les mesures qu'un État du pavillon est requis de prendre en vue d'exercer effectivement sa juridiction » (par. 82). Cela dit, comme indiqué plus haut au paragraphe 14 et dans les tableaux récapitulatifs de la section III du rapport du Groupe consultatif, la série d'obligations imposées à l'État du pavillon par la Convention de 1982 est beaucoup plus longue que celle évoquée à l'article 94, lequel à l'évidence ne prétend pas être exhaustif. L'explicitation des obligations imposées aux États du pavillon par le biais notamment des instruments internationaux élaborés par l'OIT et l'OMI contribue à une meilleure définition de ces obligations telles qu'elles sont énoncées à l'article 94.

24. La nature de la prescription du lien substantiel fait l'objet de débats juridiques, politiques et universitaires depuis qu'elle a été évoquée pour la première fois au sujet de l'immatriculation des navires en 1958 puis lors de l'adoption de la Convention de 1982 et l'élaboration de la Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires en 1986, dont l'article 3 avait pour but de mentionner les aspects « économiques » au sujet du lien substantiel et des domaines de contrôle par l'État du pavillon identifiés au paragraphe 1 de l'article 94 de la Convention de 1982. Cette formulation n'a pas recueilli un appui suffisant pour être retenue. Il est à noter que, dans son arrêt relatif au M/V *Saiga* (n° 2), le Tribunal du droit de la mer a estimé que « la détermination des critères et des formalités concernant l'attribution et le retrait de la nationalité aux navires constituent des matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'État du pavillon » (par. 65).

25. Il semblerait que la réalisation d'un accord international sur la nature précise de la prescription du lien substantiel ne soit pas le meilleur moyen d'obtenir une amélioration du respect par les États du pavillon de leurs obligations. Il serait plus utile à ce stade de se concentrer sur une démarche stratégique visant à atteindre le but qui se cache derrière la prescription du lien substantiel, à savoir améliorer l'application des règles existantes et naissantes telles que celles mentionnées plus haut aux paragraphes 19 et 20 pour déterminer si l'État du pavillon s'acquitte bien de ses responsabilités internationales pour ce qui est d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les propriétaires et les navires qui battent son pavillon. Lorsqu'un État du pavillon manque à cette obligation, il convient de déterminer les causes d'un tel manquement, et notamment de voir s'il s'agit d'un défaut de volonté ou de capacité ou des deux, et ensuite de chercher une solution, en coopération avec les institutions concernées et les organisations d'armateurs et de gens de mer pour régler efficacement les problèmes qui se posent.

IV. Conséquences potentielles d'un manquement par les États du pavillon à leurs obligations

26. Le problème des navires et des armateurs ne respectant pas les normes internationales peut dans une certaine mesure être réglé par le biais du renforcement et du perfectionnement du système de contrôle par l'État du port, en particulier en ce qui concerne les immobilisations et la mise au point de bases de données et systèmes de notification. Les nouvelles dispositions, évoquées plus haut, des projets de convention de l'OIT sur le travail maritime et sur la pêche en matière de documentation et de réclamation pour mettre les propriétaires des navires et les États du pavillon en face de leurs responsabilités pourraient être une autre solution à retenir à plus grande échelle.

27. Le véritable problème qui se pose au regard du droit est celui de la parade internationale à trouver face aux États du pavillon qui ne sanctionnent pas les propriétaires fautifs, comme l'exige le droit international, ou qui ne réagissent pas lorsque des anomalies sont signalées à bord des navires battant leur pavillon. Dans son arrêt relatif à l'affaire *M/V Saiga* (n° 2), le Tribunal du droit de la mer a rappelé que le paragraphe 6 de l'article 94 de la Convention de 1982 définit la procédure à suivre lorsqu'un autre État a des motifs sérieux de penser que la juridiction et le contrôle appropriés sur un navire n'ont pas été exercés (par. 82). S'il s'agit là de la seule solution que propose le droit international pour répondre à un manquement de l'État du pavillon, on peut se demander si le cadre offert actuellement par le droit de la mer n'est pas trop étroit et ne doit pas être élargi.

28. Il est néanmoins tout aussi clair que, si l'on considère l'ensemble des responsabilités qui incombent à l'État du pavillon en vertu de la Convention de 1982 pour exercer effectivement sa juridiction, alors le navire, son propriétaire et son équipage doivent pouvoir relever de la juridiction du système juridique national de l'État du pavillon, y compris aux fins de l'application de sanctions. À cet égard, on notera que l'article 228 de la Convention de 1982 envisage aussi des situations où l'État du pavillon est privé de son droit de demander la suspension des poursuites engagées contre ses navires en cas de violation des réglementations antipollution commise au-delà de la mer territoriale d'un autre État. Il évoque le cas de l'État du pavillon qui a « à plusieurs reprises manqué à son obligation d'assurer l'application

effective des règles et normes internationales en vigueur à la suite d'infractions commises par ses navires ». Dans de telles circonstances, le droit qu'a l'État du pavillon d'exercer en priorité sa juridiction sur le navire peut ne plus l'emporter.

29. Le cadre juridique pourrait être élargi de façon à ce que, lorsqu'il est abondamment prouvé que l'État du pavillon a manqué à ses obligations vis-à-vis des navires battant son pavillon, l'État en question perde le droit d'être considéré comme l'État du pavillon et, partant, le droit d'exercer en priorité son contrôle sur le navire pour les questions autres que la pollution marine. Même s'il ne s'agit pas d'arriver à la solution extrême où le pavillon de l'État fautif n'est plus reconnu par les autres États, cela peut vouloir dire que la communauté juridique internationale doit envisager des mécanismes pour intervenir dans l'application des normes internationales. Les liens entre la sécurité des navires, la protection de l'environnement et les conditions de travail sont de plus en plus reconnus.

30. Même si le Tribunal international du droit de la mer a conclu que la détermination des conditions d'immatriculation relevait de la compétence exclusive de l'État du pavillon, il se pourrait que la notion de nationalité d'un navire soit plus complexe et que, comme l'a conclu le Tribunal, soit une question de fait qui doit être tranchée sur la base des moyens de preuve produits par les parties. Dans son arrêt relatif à l'affaire *M/V Saiga* (n° 2), le Tribunal a noté que Saint-Vincent-et-les Grenadines lui a présenté des moyens de preuve pour étayer son affirmation selon laquelle le *Saiga* était un navire en droit de battre son pavillon au moment du différend (par. 67 et 68). De même, bien qu'il ait conclu que l'absence d'un lien substantiel ne peut être invoquée pour mettre en doute la nationalité d'un navire, il a également estimé qu'en l'espèce, les éléments de preuve produits ne suffisaient pas pour étayer la thèse de l'absence de lien substantiel. La preuve de la supervision et du contrôle exercés par l'État du pavillon sur ses navires compte tenu des normes internationales, que Saint-Vincent-et-les Grenadines a apportée et que mentionne le Tribunal (par. 78), est prise en considération.

31. On peut également envisager les propositions formulées par l'OCDE dans son étude sur la transparence en matière de propriété des navires, à laquelle le Groupe consultatif se réfère dans son rapport (A/59/63, par. 187), en vue d'une plus grande uniformisation des précisions exigées dans les différents systèmes d'immatriculation par opposition aux conditions d'immatriculation, ce qui tendrait à compléter les travaux de l'OMI sur les critères à respecter en matière de partage d'information dans le cadre de l'application du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS) qui exige des navires qu'ils soient toujours munis d'une fiche synoptique continue (Amendements de 2002 à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, chap. XI-1, règle 5, par. 3) indiquant tous les changements de propriété et de contrôle de l'exploitation du navire, et ce, afin d'aider les États du pavillon à se familiariser avec les propriétaires et armateurs sur lesquels ils ont l'obligation d'exercer leur juridiction et leur contrôle sans que cela impose une charge administrative supplémentaire importante aux propriétaires et aux administrations.

32. Le présent rapport a mis en lumière plusieurs des stratégies adoptées par l'OIT et d'autres organisations intéressées qui pourraient être mieux coordonnées pour assurer un meilleur respect par les États du pavillon de leurs obligations et, partant, renforcer le lien substantiel entre ces États et les navires qui battent leur pavillon.

Appendice 2

Examen du devoir des États du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur les navires battant leur pavillon, y compris les navires de pêche, compte tenu des articles 91 et 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Note du secrétariat de l'Organisation maritime internationale

Résumé

Le présent document rend compte de certains résultats des travaux de l'Organisation maritime internationale pouvant présenter un intérêt du point de vue de l'immatriculation des navires.

Document de référence : FSI 13/23 et MSC 80/24/Add.1

1. L'Organisation maritime internationale (OMI) procède au recensement et à un examen complet des obligations des États du pavillon en vertu des dispositions de ses instruments obligatoires antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ainsi que dans le cadre des articles de cette convention qui régissent les droits et obligations des États du pavillon (art. 90, 91, 92, 94 et 217). Certaines des prescriptions correspondantes peuvent être pertinentes en ce qui concerne l'immatriculation des navires et, partant, pour l'examen des questions relatives au « lien substantiel ».
2. L'OMI a élaboré récemment un projet de Code de l'application des instruments de l'OMI ayant force obligatoire (MSC 80/24/Add.1, annexe 9) et un cadre et des procédures pour le système de vérification volontaire des États membres de l'OMI, qui devraient être adoptés par l'Assemblée générale de l'Organisation à sa prochaine session, qui doit se tenir cette année. Le Code a un double objectif : il devra constituer la norme du système de vérification et guider les États Membres dans l'application des instruments de l'OMI ayant force obligatoire.
3. S'agissant des procédures spécifiques liées à l'identification et à la vérification de certains éléments fondamentaux au regard de l'immatriculation des navires, l'OMI a créé deux systèmes de numéros d'identification : le système de numéros OMI d'identification des navires (résolution A.600(15) et circulaire n° 1886/Rev.2) et le régime de numéro d'identification unique de l'OMI pour la compagnie et le propriétaire inscrit (résolution MSC.160(78) et circulaire n° 2554), qui ont été rendus respectivement obligatoires en vertu des règles XI-1/3 et 3-1 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.
4. Le système de numéros OMI d'identification des navires a trait à l'identification, tout au long de leur vie, de tous les navires à passagers d'une jauge brute supérieure ou égale à 100 tonnes et des navires de charge d'une jauge brute supérieure ou égale à 300 tonnes visés par la Convention internationale pour la

sauvegarde de la vie humaine en mer. Il s'agit d'un numéro à sept chiffres qui est attribué à chaque navire, de préférence au moment de la pose de la quille, qui doit figurer sur le navire et ses certificats.

5. Le régime de numéro d'identification unique de la compagnie et du propriétaire inscrit institué par l'OMI vise à identifier de manière non ambiguë la compagnie et le propriétaire grâce à un numéro à sept chiffres. Ce numéro doit figurer sur les certificats prescrits par le Code international de gestion de la sécurité pour tous les navires à passagers, y compris les engins à grande vitesse à passagers, et tous les navires de charge ainsi que les unités mobiles de forage au large d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 tonnes, auxquels s'applique la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Il doit aussi figurer dans la fiche synoptique continue, qui constitue le registre de bord de la vie du navire, pour ce qui est des renseignements ayant trait notamment au(x) propriétaire(s) inscrit(s), à l'affrèteur ou à l'affrèteur coque nue et à la compagnie, pour tous les navires visés au chapitre I de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

6. La question de l'immatriculation des navires a également été traitée dans la résolution A.923(22) de l'Assemblée de l'OMI sur les mesures destinées à empêcher l'immatriculation de navires fantômes.

7. S'agissant des opérations ayant lieu à l'occasion du transfert de navires entre États, l'Organisation a mis au point des directives (MSC/Circ.1140-MEPC/Circ.424) visant à améliorer la transparence en ce qui concerne l'état du navire au moment de ces opérations.

8. Par ailleurs, un autre projet d'instrument, ayant le caractère d'une recommandation, a récemment été élaboré sous la forme d'une circulaire du Comité de la sécurité maritime et du Comité de la protection du milieu marin (FSI 13/23, annexe 13) qui vient compléter les dispositions obligatoires énoncées dans la résolution A.739(18) concernant les directives pour l'habilitation des organismes agissant au nom de l'administration en matière de transfert de classement. Ce projet de recommandation vise à garantir la qualité du travail effectué par les organismes habilités à agir au nom des administrations, en définissant les obligations de l'organisme cédant et de l'organisme cessionnaire et leurs mécanismes redditionnels.

Appendice 3

Activités relevant du renforcement de la juridiction de l'État du pavillon menées par les organisations participant à la Réunion^a

I. Organisation maritime internationale

1. La marée noire provoquée par le naufrage du *Prestige* dans les eaux européennes a remis la question du transport des hydrocarbures sur le devant de la scène politique et incité les États membres de l'OMI à prendre des mesures concrètes de sécurité et de protection de l'environnement visant à réduire tant les risques d'accidents que l'impact écologique de ces accidents sur les océans, les communautés locales, le tourisme et la pêche. Le bilan en matière de sécurité du transport maritime du pétrole s'est sensiblement amélioré au cours des 10 dernières années, grâce aux instruments et traités adoptés par l'OMI et au fait que les grands acteurs du secteur ont pris conscience de leurs responsabilités. Cependant, une marée noire peut avoir des effets dévastateurs. C'est pourquoi les États membres de l'OMI ont adopté une position très ferme pour réduire encore les risques et responsabiliser clairement les États du pavillon. Pour réaliser ces objectifs, ils ont élaboré un ambitieux programme de travail.

2. Pour ce qui est du respect par les États du pavillon des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le rôle de l'OMI doit être considéré comme essentiel puisqu'elle est seule à avoir pour mandat d'adopter les règles de sécurité et de lutte contre la pollution applicables à bord des navires. La plupart des règles techniques de l'OMI sont exécutoires et, en tant que telles, ont été rédigées pour appliquer directement les grands principes de sécurité et de prévention de la pollution marine énoncés dans la Convention.

3. La présente communication contient un résumé des principaux aspects du mandat de l'OMI en application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et, comme convenu à la réunion de Paris, un résumé des principales activités qu'elle a entreprises pour assurer une application plus effective des instruments internationaux par les États du pavillon. Elle évoque également la coopération entre l'OMI et les autres organismes du système des Nations Unies.

A. Respect par l'État du pavillon de ses obligations en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer grâce aux règles de l'Organisation maritime internationale

4. Depuis 1959, l'OMI, seule institution spécialisée des Nations Unies exclusivement consacrée aux affaires maritimes, a élaboré des conventions multilatérales détaillées qui imposent, principalement à l'État du pavillon, une vaste gamme de mesures techniques visant à améliorer la sécurité du transport maritime et à mieux prévenir la pollution du milieu marin par les navires. On notera aussi que les conventions de l'OMI réglementent également les mesures de contrôle de l'État

^a Version mise à jour des informations figurant dans le document A/59/63.

du port visant à prévenir et corriger les carences de l'État du pavillon dans l'exercice de sa juridiction.

5. Les conventions les plus importantes de l'OMI sont appliquées par des États qui représentent collectivement entre 95 et 99 % du tonnage de la flotte marchande mondiale.

6. Depuis 1973, le secrétariat de l'OMI [qui s'appelait alors Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)] a contribué activement aux travaux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer pour veiller à ce que les instruments de l'OMI soient conformes aux principes fondamentaux qui guidaient la rédaction de la future Convention. Bien que l'OMI ne soit explicitement mentionnée que dans un seul article de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (l'article 2 de l'annexe VIII), plusieurs autres dispositions de la Convention se réfèrent à l'adoption par « l'organisation internationale compétente » des règles et normes internationales applicables en matière de sécurité maritime, d'efficacité de la navigation et de prévention et maîtrise de la pollution du milieu marin par les navires et le rejet de déchets.

7. Les articles et dispositions de la Convention les plus pertinents à ce point de vue sont les suivants :

a) Le paragraphe 2 de l'article 21, qui renvoie aux « règles ou normes internationales généralement acceptées » s'appliquant « à la conception, à la construction ou à l'armement des navires étrangers » dans le contexte des lois et règlements relatifs au passage inoffensif dans la mer territoriale; l'alinéa c) du paragraphe 6 de l'article 211, qui se réfère aux « règles et normes internationales généralement acceptées » dans le contexte de la pollution par les navires; les paragraphes 1 et 2 de l'article 217, qui mentionnent les « règles et normes internationales applicables » dans le contexte des pouvoirs de l'État du pavillon; et les paragraphes 3), 4) et 5) de l'article 94, qui prescrivent aux États du pavillon « de se conformer aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées » régissant, entre autres, la construction, l'équipement et la navigabilité des navires ainsi que la composition et la formation des équipages, « en tenant compte des instruments internationaux applicables »;

b) Les paragraphes 4 de l'article 21 et 2 de l'article 39 et, par extension, l'article 54, qui renvoient aux « règlements internationaux généralement acceptés » dans le contexte de la prévention des abordages en mer;

c) L'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 22, et les paragraphes 4 de l'article 41 et 9 de l'article 53, qui renvoient aux « recommandations [ou propositions] de l'organisation internationale compétente » [l'OMI] pour ce qui est de désigner les voies de circulation maritime ou de prescrire ou remplacer des dispositifs de séparation du trafic maritime;

d) L'article 23, qui renvoie aux prescriptions concernant les documents et mesures spéciales de précaution prévus par les accords internationaux dans le cas des navires étrangers à propulsion nucléaire ou transportant des substances radioactives ou d'autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives;

e) L'article 60, qui renvoie aux « normes internationales généralement acceptées établies [...] par l'organisation internationale compétente » [l'OMI] pour l'enlèvement des installations ou ouvrages abandonnés ou désaffectés pour assurer

la sécurité de la navigation (par. 3), aux « normes internationales applicables » à la détermination de la largeur des zones de sécurité, aux « normes ou recommandations généralement acceptées ou recommandées par l'organisation internationale compétente » [l'OMI] lorsque cette largeur dépasse 500 mètres (par. 5) et aux « normes internationales généralement acceptées » pour la navigation dans les parages des îles artificielles, installations, ouvrages et zones de sécurité (par. 6) (par extension, l'article 80 peut être considéré comme faisant également référence à ces éléments);

f) Les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 94, qui définissent les obligations de l'État du pavillon, et le paragraphe 2 de l'article 39, qui porte sur les obligations des navires pendant le passage en transit et se réfère aux « règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés » en matière de sécurité de la navigation et de prévention, réduction et maîtrise de la pollution par les navires (par extension, l'article 54 peut être considéré comme faisant référence également à ces éléments);

g) Les paragraphes 4 et 6 de l'article 210, qui se réfèrent aux efforts déployés par les États pour « adopter au plan mondial [...] des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, pour prévenir, réduire et maîtriser » la pollution du milieu marin par les déchets et le paragraphe 1 de l'article 216, qui renvoie à la mise en œuvre des « règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique »;

h) L'article 211, qui se réfère aux « règles et normes internationales » adoptées par « les États agissant par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente » (par. 1) et aux « règles et normes internationales généralement acceptées établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente » (par. 2 et 5) pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires; les paragraphes 1 et 2 de l'article 217, 1 et 3 de l'article 218 et 1, 2 et 3 de l'article 220, traitant de la mise en application de la réglementation relative à la pollution, qui renvoient aux « règles et normes internationales applicables »; et les paragraphes 3 de l'article 217 et 1 de l'article 226, qui concernent les certificats (registres et autres documents) prescrits par les règles et normes internationales dans le contexte de la lutte contre la pollution;

i) L'alinéa a) de l'article 211 du paragraphe 6 relatif à la pollution par les navires, qui fait référence « aux règles et normes ou pratiques de navigation internationale que l'organisation internationale compétente [l'OMI] a rendues applicables aux zones spéciales »;

j) Le paragraphe 7 de l'article 211, qui dispose que ces « règles et normes internationales » englobent, entre autres, les règles relatives à la notification rapide aux États côtiers dont le littoral ou les intérêts connexes risquent d'être affectés par des accidents de mer, notamment ceux qui entraînent ou risquent d'entraîner des rejets;

k) L'article 219 et l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 226, qui renvoient aux « normes et règles internationales » applicables en matière de navigabilité des navires, et le paragraphe 5 de l'article 94, qui renvoie aux « règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées » dans le même domaine.

8. Les principales obligations imposées à l'État du pavillon sont énoncées à l'article 94 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui prescrit

aux États du pavillon de prendre, pour assurer la sécurité en mer, des mesures conformes aux « règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées » (par. 3, 4 et 5 de l'article 94). Plusieurs conventions de l'OMI relatives à la sécurité comprennent des dispositions qui ont aussi pour objet de prévenir et de maîtriser les risques de pollution causés par les accidents de mer impliquant des navires. Ces dispositions associent, en fait, la gestion des risques et les risques pour l'environnement. D'autres instruments de l'OMI réglementent exclusivement les mesures de lutte contre la pollution, que l'introduction de polluants dans le milieu marin soit imputable à un accident ou à des rejets effectués par des navires dans le cadre de leur exploitation. Ces instruments se sont révélés un moyen efficace de mettre en application l'article 217 de la Convention, lequel énonce les principales obligations de l'État du pavillon pour veiller à ce que ses navires se conforment aux règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale.

9. Parmi les conventions de l'OMI sur la sécurité et la lutte contre la pollution prévoyant des mesures pour assurer le respect effectif des prescriptions de la Convention sur le droit de la mer concernant le transport maritime, les plus importantes et les plus largement souscrites sont les suivantes :

- Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et Protocoles de 1978 et 1988 y relatifs;
- Convention internationale de 1966 sur les lignes de charge et Protocole de 1988 y relatif;
- Convention internationale de 1969 sur le jaugeage des navires;
- Convention de 1972 sur le Règlement international pour prévenir les abordages en mer;
- Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille;
- Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes;
- Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif;
- Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissures sur les navires (non encore entrée en vigueur);
- Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (non encore entrée en vigueur).

B. Système de vérification volontaire des États membres

10. L'exercice par l'État du pavillon de sa juridiction dans les domaines techniques intéressant la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution du milieu marin relève exclusivement du mandat de l'OMI. Depuis ses débuts, l'OMI a constamment réaffirmé cet aspect de son mandat en élaborant des conventions et initiatives qui ont permis de renforcer l'application des instruments internationaux par l'État du pavillon, et ceci au point que, dans le monde entier, presque toutes les règles et tous les règlements techniques concernant les navires marchands sont

contraignants et d'application automatique du fait des dispositions des conventions et codes de l'OMI.

11. À sa vingt-quatrième session, tenue du 21 novembre au 2 décembre 2005, l'Assemblée de l'OMI a adopté la résolution A.974(24), intitulée « Cadre et procédures pour le système de vérification volontaire », en vue d'assurer l'application uniforme des règles et normes de l'OMI en matière de sécurité et de prévention de la pollution. Le système traite de questions telles que l'adoption par un État membre de la législation nécessaire à l'application des instruments de l'OMI auxquels il est partie, l'administration et la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires applicables de l'État membre, la délégation de pouvoirs s'agissant de l'exécution des obligations découlant des conventions et le mécanisme de contrôle et de suivi des procédures de visite et de délivrance de certificats de l'État membre et des organismes reconnus par lui.

12. La vérification permettra de déterminer où les activités de renforcement des capacités seraient les plus efficaces et de cibler plus précisément les mesures à prendre. Les États membres qui demanderont une vérification feront ensuite l'objet d'un suivi et, à une échelle plus large, les enseignements tirés des vérifications seront portés à la connaissance de tous les États membres de l'Organisation pour que chacun puisse en faire son profit. Les résultats de l'expérience seront utiles aussi à l'OMI dans sa fonction de réglementation.

13. Parallèlement au cadre et aux procédures de vérification, l'Assemblée a adopté la résolution A.973(24) contenant un Code de l'application des instruments de l'OMI ayant force obligatoire, qui servira de norme à la vérification. Par sa résolution A.975(24) sur le développement futur du système de vérification volontaire des États membres de l'OMI, l'Assemblée a demandé aux deux principaux organes délibérants de l'OMI, à savoir le Comité de la sécurité maritime et le Comité de la protection du milieu marin, d'étudier la possibilité d'inclure dans le champ d'application du système de vérification les questions liées à la sûreté maritime et aux autres fonctions non encore couvertes et d'identifier les incidences éventuelles de l'élargissement du champ d'application du système de vérification. Il a été demandé au Conseil de l'OMI d'élaborer des dispositions en vue de l'inclusion éventuelle d'autres questions (liées à la sûreté, à la protection de l'environnement et à la sécurité), en tirant les leçons de l'expérience acquise dans l'application du système.

14. L'incorporation dans la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer du Code international de gestion de la sécurité, qui impose aux sociétés exploitant des navires de se doter d'un système de gestion de la sécurité sous le contrôle de l'administration de l'État du pavillon, a permis de renforcer le contrôle de l'application des dispositions de l'OMI relatives à la sécurité et à la lutte contre la pollution.

C. Action menée par l'OMI en vue de renforcer la juridiction de l'État du pavillon dans l'application de ses conventions

15. L'application des règles de l'OMI sur toutes les mers du globe a permis de faire baisser considérablement les taux de perte de la marine marchande au cours des dernières décennies, et ce dans toutes les catégories. Calculé en moyenne annuelle de pertes par million d'heures de vol ou de navigation en risque, le taux de pertes de l'aviation civile est le triple de celui de la marine marchande et, depuis

1988, le taux des pertes de navires marchands par 1 000 unités en risque est régulièrement inférieur à celui de l'aviation civile.

16. La réaction de l'OMI aux grands accidents de mer a été rapide et énergique et sa politique d'anticipation lui a permis de créer une réglementation qui va des mesures de prévention des pertes et des accidents et de réduction des atteintes à l'environnement aux mesures visant à renforcer l'efficacité des interventions en cas d'accident et au dispositif permettant d'indemniser correctement les victimes innocentes de faits de pollution et autres accidents.

17. Le Sous-Comité de l'OMI sur l'application des instruments internationaux par l'État du pavillon a été créé en 1992, après que le Comité de la sécurité maritime et le Comité de la protection du milieu marin eurent conclu, à la suite d'accidents tels que ceux de l'*Herald of Free Enterprise*, du *Scandinavian Star*, du *Doña Paz* et de l'*Exxon Valdez*, qu'il était urgent d'améliorer la sécurité en mer et la prévention de la pollution du milieu marin en imposant une application plus stricte et plus uniforme de la réglementation en vigueur. Les accidents comme les marées noires provoquées par les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* n'ont fait que confirmer l'importance des activités du Sous-Comité. Ce dernier a pour principal objectif de recenser les mesures susceptibles de garantir une application effective, systématique et mondiale des règles de l'OMI, tout en tenant compte des difficultés particulières auxquelles se heurtent les pays en développement. On reconnaît que l'efficacité des instruments de l'OMI sur la sécurité et la prévention de la pollution dépend surtout de la façon dont les États parties appliquent et font respecter leurs dispositions et que nombre de ces derniers ont éprouvé des difficultés à se conformer pleinement à ces dispositions.

18. Pour atteindre son principal objectif, le Sous-Comité a reçu le mandat suivant.

19. Conformément aux instructions qu'il recevra directement du Comité de la sécurité maritime et du Comité de la protection du milieu marin, et en vue de l'application effective et uniforme, dans le monde entier, des instruments de l'OMI en matière de sécurité et de sûreté maritimes et de protection du milieu marin, le Sous-Comité de l'application des instruments par l'État du pavillon examinera les questions se rapportant aux sujets ci-après, et notamment à l'élaboration éventuelle d'amendements aux conventions et autres instruments obligatoires ou non obligatoires pertinents, et à la mise au point de nouveaux instruments, directives et recommandations obligatoires ou non obligatoires, aux fins d'examen par les Comités :

a) Examen approfondi des droits et obligations incombant aux États en vertu des instruments conventionnels de l'OMI;

b) Évaluation, contrôle et examen du degré actuel d'application des instruments de l'OMI par les États du pavillon, les États du port et les États côtiers et les pays participant à la formation des officiers et des membres d'équipage et à la délivrance des brevets pertinents, en vue d'identifier les domaines dans lesquels les États peuvent éprouver des difficultés à appliquer pleinement ces instruments;

c) Identification des raisons des difficultés visées au point b) ci-dessus, en tenant compte de tous les renseignements pertinents qui pourraient être recueillis, notamment, dans le cadre de l'évaluation de la performance, des enquêtes sur les accidents et incidents de mer et de l'analyse approfondie des activités de contrôle

des navires par l'État du port, tout en accordant une attention particulière aux difficultés auxquelles semblent faire face les pays en développement;

d) Examen de propositions visant à aider les États à appliquer et à respecter les instruments de l'OMI. De telles propositions pourraient être mises en œuvre par les États ou par l'OMI de façon harmonieuse et coordonnée et pourraient comprendre l'élaboration de tous les amendements qu'il pourrait être nécessaire d'apporter aux conventions et autres instruments obligatoires ou non obligatoires pertinents, et la mise au point de nouveaux instruments, directives et recommandations obligatoires ou non obligatoires, selon le cas, aux fins d'examen par les comités;

e) Mise en place et gestion d'un système d'analyse des enquêtes sur les accidents et incidents de mer en vue de l'établissement d'un mécanisme complet et efficace fondé sur la connaissance qui permettra d'identifier les tendances et contribuera au processus de réglementation de l'OMI;

f) Examen des normes de l'OMI relatives à la sécurité et la sûreté maritimes et à la protection du milieu marin, en vue de la tenue à jour et de l'harmonisation des directives sur les prescriptions relatives aux visites et à la délivrance des certificats;

g) Création et gestion d'un cadre visant à promouvoir l'harmonisation et la coordination des activités de contrôle des navires par l'État du port à l'échelle mondiale; et

h) Examen de toutes les recommandations ou instructions émanant d'organes de l'OMI et ayant trait aux travaux du Sous-Comité et suite donnée à ces mesures.

20. Depuis sa création, le Sous-Comité s'est attaché à exécuter son mandat, et il a formulé d'importantes directives et recommandations dont certaines ont été adoptées en tant que résolutions par l'Assemblée de l'OMI, le Comité de la sécurité maritime et le Comité de la protection de l'environnement, tandis que d'autres ont été publiées sous forme de circulaires. Parmi les résolutions que l'Assemblée a adoptées sur la base des travaux du Sous-Comité de l'application par l'État du pavillon, on citera les suivantes :

- A.739(18), Directives pour l'habilitation des organismes agissant au nom de l'Administration;
- A.740(18), Directives intérimaires visant à aider les États du pavillon;
- A.741(18), Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution;
- A.742(18), Procédures de contrôle des normes d'exploitation visant à garantir la sécurité des navires et à prévenir la pollution;
- A.787(19), Procédures de contrôle par l'État du port;
- A.788(19), Directives sur l'application du Code international de gestion de la sécurité par les administrations;
- A.789(19), spécifications définissant les fonctions des organismes reconnus agissant au nom de l'Administration en matière de visites et de délivrance des certificats;

- A.847(20), Directives visant à aider les États du pavillon à appliquer les instruments de l'OMI;
- A.848(20), application du Code international de gestion de la sécurité;
- A.849(20), Code pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents de mer;
- A.881(21), auto-évaluation de la performance de l'État du pavillon;
- A.882(21), amendements aux Procédures de contrôle des navires par l'État du port [résolution A.787 (19)];
- A.884(21), amendements au Code pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents de mer [résolution A.849(20)];
- A.912(22), auto-évaluation de la performance de l'État du pavillon;
- A.914(22), mesures visant à renforcer l'application des instruments par l'État du pavillon;
- A.948(23), Directives révisées sur les visites en vertu du système harmonisé de visites et de délivrance des certificats;
- A.973(24), Code de l'application des instruments obligatoires de l'OMI, servant de norme pour l'audit volontaire des États membres [remplace la résolution A.847(20)].

21. Sur la base des travaux du Sous-Comité de l'application par l'État du pavillon, le Comité de la sécurité maritime a adopté récemment les résolutions ci-après :

- MSC.160(78), adoption du régime de numéro d'identification unique de l'OMI pour la compagnie et le propriétaire inscrit;
- MSC.208(81), adoption d'amendements aux Directives pour l'habilitation des organismes agissant au nom de l'administration, concernant la question particulière du recours à des experts maritimes.

22. Les travaux du Sous-Comité de l'application par l'État du pavillon sont à l'origine des circulaires ci-après du Comité de la sécurité maritime et du Comité de la protection du milieu marin :

- MSC/Circ.620, propositions d'amendements à la résolution A.466(XII) – Procédures de contrôle des navires;
- MSC/Circ.630, Procédures de contrôle des navires – Renseignements sur les services d'inspection existants;
- MSC/Circ.710-MEPC/Circ.307, Accord-type pour l'habilitation des organismes reconnus agissant au nom de l'administration;
- MSC/Circ.753, rapport sur les navires de pêche et statistiques relatives aux pêcheurs;
- MSC/Circ.772-MEPC/Circ.319, Directives pour l'élaboration et l'approbation des prescriptions en matière de notification à inclure dans les instruments non obligatoires et les rapports;
- MSC/Circ.788, habilitation des organismes reconnus agissant au nom de l'administration;

- MEPC/Circ.325-MSC/Circ.802, communication d'informations préliminaires sur les accidents graves et très graves par les centres de coordination des sauvetages visés dans la circulaire MEPC/Circ.332;
- MSC/Circ.953-MEPC/Circ.372, rapports sur les accidents et incidents de mer – texte révisé des procédures de notification harmonisées – rapports requis en vertu de la règle I/21 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et des articles 8 et 12 de MARPOL 73/78;
- MSC/Circ.889-MEPC/Circ.353, auto-évaluation du degré d'application des instruments par l'État du pavillon;
- MSC/Circ.890-MEPC/Circ.354, Directives intérimaires applicables aux contrôles effectués par l'État du port en relation avec le Code international de gestion de la sécurité;
- MSC/Circ.1052-MEPC.6/Circ.8, points de contact nationaux aux fins de la sécurité et de la prévention de la pollution;
- MSC/Circ.954-MEPC/Circ.373, auto-évaluation de la performance de l'État du pavillon : critères et indicateurs de performance;
- MSC/Circ.955, entretien des engins de sauvetage et du matériel de radiocommunication dans le cadre du système harmonisé de visites et de délivrance des certificats;
- MSC/Circ.956, Directives sur les inspections inopinées des navires rouliers à passagers par l'État du pavillon;
- MSC/Circ.1010-MEPC/Circ.382, communication de renseignements sur l'habilitation des organismes reconnus;
- MSC/Circ.1011-MEPC/Circ.383, mesures visant à améliorer les procédures de contrôle des navires par l'État du port en vue de créer un mécanisme permettant d'établir en temps opportun un dialogue constructif entre l'État du pavillon et l'État du port au sujet des interventions effectuées dans le cadre du contrôle par l'État du port, en améliorant les voies de communication entre l'État du port et l'État du pavillon;
- MSC/Circ.1058-MEPC/Circ.400, Directives intérimaires destinées à aider les États du pavillon et les autres États ayant d'importants intérêts en jeu à établir et maintenir un mécanisme efficace de consultation et de coopération pour les enquêtes sur les accidents de mer;
- MSC/Circ.1140-MEPC/Circ.424, transfert de navires entre États;
- MSC-MEPC.5/Circ.2, Directives à l'intention des administrations pour garantir le transfert adéquat des questions de classement entre organismes reconnus;
- MSC-MEPC.6/Circ.2, points de contact nationaux aux fins de la sécurité et de la prévention de la pollution.

D. Examen et analyse des données d'accidents et des données relatives aux contrôles effectués par l'État du port

23. Le Sous-Comité est l'organe qui a mis en place un système en vue de l'examen et de l'analyse des données d'accidents et des données relatives aux contrôles effectués par l'État du port. Dans ce contexte, l'Assemblée a décidé d'accorder le statut d'organisation intergouvernementale à huit régimes de contrôle par l'État du port, ce qui a permis de renforcer l'harmonisation et la coordination des activités de contrôle par l'État du port, dans un esprit de coopération accrue entre les États du pavillon et les États du port. À l'appui de cette initiative et des travaux de certains de ses autres organes, l'OMI a mis au point le Système mondial intégré d'information sur les transports maritimes, qui combine sur l'Internet plusieurs bases de données, dont six modules (Code international pour la sécurité des navires et des installations portuaires/sécurité, accidents, organismes reconnus, système d'évaluation de l'état du navire (pour les navires-citernes à coque simple), installations portuaires de réception, et piraterie et vols à main armée commis contre les navires), sont déjà accessibles au public. Le système permet aux États membres d'y saisir directement des informations pour se conformer aux prescriptions des instruments internationaux en matière de notification.

E. Sécurité des navires de pêche et des pêcheurs

24. Compte tenu du caractère très préoccupant de la situation en ce qui concerne la sécurité des navires de pêche et des pêcheurs du fait qu'aucun instrument international n'est encore en vigueur, le Sous-Comité s'emploie à faire progresser la coopération entre l'OMI et la FAO sur la question de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et, dans ce contexte, il est prévu de tenir l'an prochain une deuxième réunion du Groupe de travail conjoint qui s'efforcera de nouveau d'assurer l'entrée en vigueur prochaine du Protocole de Torremolinos et de la Convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille.

II. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

A. Introduction

25. Les travaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) portent surtout sur les navires de pêche et leur exploitation ainsi que la promotion d'une pêche responsable. Cela implique aussi qu'elle encourage les États du pavillon à contrôler effectivement leurs bateaux de pêche, en prenant notamment des mesures pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Elle a mené, à cette fin, diverses activités et organisé, en 2004 et 2005, de nombreuses rencontres aux niveaux mondial, régional et national tant dans le cadre de son programme régulier qu'à titre exceptionnel. Elle a ainsi assuré le suivi et favorisé l'application du Code de conduite pour une pêche responsable, des directives techniques s'y rapportant et des plans d'action internationaux, en particulier le Plan d'action international visant à prévenir, à

contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. La rencontre la plus marquante a été la réunion ministérielle de la FAO du 12 mars 2005, qui a adopté la Déclaration ministérielle de Rome de 2005 sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée^b.

B. Accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (Accord de la FAO)

26. En vertu de l'article III.3 de cet accord, l'État du pavillon peut, notamment, pour assurer le respect des mesures internationales de conservation et de gestion, interdire à un bateau de pêcher en haute mer s'il juge, compte tenu des liens qu'il a avec le navire, qu'il ne sera pas en mesure d'exercer un contrôle effectif sur ce dernier et de s'acquitter de ses responsabilités en tant qu'État du pavillon dans le cadre de l'Accord de la FAO. Ce dernier laisse aux parties le soin de déterminer le type de lien que le bateau de pêche hauturière doit avoir avec l'État du pavillon. Le critère du « lien substantiel » auquel fait référence l'article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 n'est pas précisé dans ce contexte.

27. La référence aux « liens » figurant à l'article III.3 de l'Accord, lorsqu'il s'agit pour l'État d'exercer un contrôle effectif, a servi de fondement à la plupart des travaux de la FAO concernant la mise en œuvre par l'État du pavillon depuis 1993. À cet égard, la FAO encourage l'État du pavillon à examiner la façon dont il peut se servir de ses divers liens avec les bateaux de pêche et à promouvoir les différents moyens dont il peut se servir pour exercer un contrôle efficace sur ses bateaux afin de prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

28. Comme l'Accord de la FAO fait partie intégrante du Code de conduite pour une pêche responsable, nombre de mesures prises par la FAO et ses membres en 2004 et 2005 pour le faire appliquer l'ont été dans le cadre général de la mise en œuvre du Code et des plans d'action internationaux s'y rapportant (voir plus loin). Cependant, les initiatives ci-après sont directement liées à l'application de l'Accord :

a) Tenue d'un registre des bateaux de pêche hauturière par le Département de la pêche de la FAO (en cours) et réflexion sur les améliorations à y apporter. La recommandation de la vingt-sixième session du Comité des pêches de la FAO (COFI XXVI) prévoyant la création au sein de la FAO d'un registre mondial des navires de pêche s'inscrit dans ce contexte;

b) Aide aux États membres pour élaborer des cadres législatifs nationaux en vue de l'application de l'Accord;

c) Collaboration avec des partenaires pour l'organisation d'un atelier mondial de formation à l'application de l'Accord et pour la communication d'informations relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance, et notamment aux systèmes de surveillance des navires, dans le cadre d'ateliers régionaux;

^b Les informations qu'elle contient sur les initiatives de la FAO concernant la mise en œuvre par l'État du pavillon sont partielles. La Déclaration ne donne pas une liste exhaustive des activités menées en ce domaine, mais seulement un aperçu des principales initiatives de la FAO qui peuvent servir de références pour d'autres études.

d) Publication d'articles, d'études et de rapports sur l'amélioration de l'exercice de ses responsabilités par l'État du pavillon.

C. Code de conduite pour une pêche responsable de 1995

29. Le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 demeure l'un des instruments internationaux sur la pêche les plus prisés du fait surtout que les États et les organisations régionales de gestion des pêches le prennent comme référence dans l'élaboration des politiques, stratégies et réglementations en faveur d'une pêche responsable.

30. L'article 4 du Code stipule notamment que la FAO fait rapport au Comité des pêches au sujet de son application. Le quatrième rapport sur l'application du Code présenté au Comité à sa vingt-sixième session (2005) indique que la FAO soutient pleinement l'application effective du Code et que cette activité figure en bonne place dans son programme de travail sur les pêches et en couvre tous les aspects.

31. Les principales activités de la FAO concernant l'application du Code que l'on peut considérer comme étant les plus étroitement liées à la mise en œuvre par l'État du pavillon sont la tenue de consultations d'experts et de consultations techniques sur la libre immatriculation, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, la présentation des données, les procédures relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance et la capacité des flottes et l'organisation d'atelier nationaux et sous-régionaux sur les plans d'action internationaux, notamment le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et les systèmes de surveillance des navires.

32. Il est à noter que nombre d'activités ayant trait au Code sont liées à l'application du Plan d'action international, notamment du fait de l'application des directives techniques pour sa mise en œuvre. Des ateliers nationaux et sous-régionaux portant sur le Plan d'action international ont été par ailleurs organisés pour aider les États à définir leur plan d'action national visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. On trouvera de plus amples renseignements sur les consultations de la FAO et les initiatives régionales et nationales dans la section ci-après.

D. Les plans d'action internationaux et le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

33. Comme suite à la demande formulée par le Comité des pêches à sa vingt-sixième session, plusieurs consultations ont eu lieu afin notamment de renforcer l'application du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 et des plans d'action internationaux. S'agissant de ces derniers, la Consultation technique chargée d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et du Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche et de promouvoir leur application intégrale a eu lieu en juin 2004. À cette occasion, un certain nombre de mesures ont été proposées pour encourager l'application de ces deux plans d'action internationaux. La Consultation

s'est terminée par l'adoption d'un ensemble de recommandations portant surtout sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

34. La Consultation d'experts sur la présentation des données et les procédures relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance, qui a eu lieu à Bergen (Norvège) du 25 au 27 octobre 2004, a été importante pour ce qui est de faciliter la mise en œuvre par l'État du pavillon du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Elle a porté sur l'harmonisation de la présentation des données relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance qui s'échangent entre pays. Les documents de travail de la Consultation portaient notamment sur les procédures de notification des systèmes de surveillance des navires, les licences et les autorisations de pêcher, l'échange de certificats de prises et de documents commerciaux, les manifestes électroniques des bateaux de pêche, les progrès accomplis par le Groupe de travail chargé de coordonner les statistiques des pêches et l'utilisation des codes tarifaires et les liens avec la traçabilité et l'écoétiquetage. Le débat qui a suivi les exposés a abouti à l'adoption de diverses recommandations visant à améliorer l'harmonisation et l'échange de renseignements concernant le suivi, le contrôle et la surveillance. Les experts ont souligné qu'un moyen efficace de normaliser la présentation des données serait d'utiliser les séries de données que le Groupe de travail chargé de coordonner les statistiques des pêches a établies ou est en train d'établir. Ils ont préconisé, entre autres, d'encourager le Groupe de travail à fixer les modalités à suivre pour proposer des normes et des formats et donner des avis à cet égard pour l'échange de données relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance, en particulier lorsque ces données n'ont pas déjà fait l'objet de recommandations du Groupe de travail. Les experts ont recommandé au Groupe de travail d'envisager d'adopter le « North Atlantic Format » comme norme pour l'échange d'un certain nombre de données et de communications sur le suivi, le contrôle et la surveillance. En outre, le Groupe de travail, en coordination avec les organisations régionales de gestion de la pêche et d'autres parties prenantes, devrait poursuivre les efforts visant à normaliser les codes de rubrique et les formats des données des fichiers des bateaux. D'autres recommandations ont porté sur l'utilisation du Code des Nations Unies des lieux utilisés pour le commerce et les transports pour les localisations, l'adoption de codes standard pour la communication d'informations sur les autorisations de pêcher et la nécessité de prévoir des codes pour les échanges d'informations sur des violations définies.

35. Une consultation complémentaire sur la mise en œuvre par l'État du pavillon a été organisée : il s'agit de la Consultation technique chargée d'examiner les mesures prises par l'État du port pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, tenue à Rome en août et septembre 2004. Elle a porté sur des questions ayant trait au rôle de l'État du port dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ainsi que sur les principes et directives qui doivent régir l'établissement de mémorandums régionaux sur les mesures que doit prendre l'État du port pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les participants ont approuvé un Dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ils ont également appuyé la mise en place d'un programme d'aide destiné à favoriser l'application de mesures par l'État du port pour lutter contre ce type de pêche ainsi que la création d'un fichier concernant les mesures que peut prendre l'État du port.

36. Particulièrement pertinente pour la mise en œuvre par l'État du port a été la Consultation d'experts sur les navires de pêche opérant en libre immatriculation et leur impact sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, organisée à Miami (Floride) du 23 au 25 septembre 2003, dans les locaux du Southeast Fisheries Science Center par le Service de la pêche en mer des États-Unis, qui fait partie de la National Oceanic and Atmospheric Administration. Cette consultation s'est tenue dans le cadre du programme FishCode de la FAO dans le but de faciliter la mise en application du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Elle a porté surtout sur les effets de cette pêche, sur les ressources halieutiques mondiales et les enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience acquise par les États du pavillon qui ont d'ores et déjà resserré les contrôles sur les activités de leur flotte de pêche. Les documents de travail de la Consultation traitaient notamment des sujets suivants : évaluation globale de l'ampleur de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans le monde, bateaux opérant en libre immatriculation et exercice de la responsabilité de l'État du pavillon, normes relatives à la responsabilité de l'État du pavillon concernant les bateaux de pêche figurant dans des instruments internationaux récents et Réseau international de coopération et de coordination pour le suivi, le contrôle et la surveillance des activités liées à la pêche. Des experts de quelques pays ou zones de libre immatriculation (Chypre, Îles Cook, Panama) ont présenté des études. Les débats qui ont suivi ont abouti à l'adoption d'un certain nombre de recommandations visant à optimiser le contrôle par l'État du pavillon des bateaux de pêches, notamment ceux opérant en libre immatriculation, afin de réduire la fréquence de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

37. À sa vingt-sixième session, le Comité des pêches s'est félicité de l'action de la FAO, a entériné les rapports et recommandations des consultations mentionnées plus haut et a convenu de la nécessité d'assurer le suivi de ces consultations^c.

38. La série de quatre ateliers régionaux sur les systèmes de surveillance des navires, qui ont couvert respectivement le Sud-Ouest de l'océan Indien, l'Amérique centrale, les Caraïbes et l'Asie du Sud-Est, constituent une autre initiative de la FAO directement liée à la mise en œuvre par l'État du pavillon. Ils ont été organisés successivement de septembre 2003 à octobre 2004 par le Service des technologies de pêche et le programme FishCode de la FAO et viennent s'ajouter à l'atelier organisé en octobre 2002 pour une partie de l'Afrique de l'Ouest. Tous ces ateliers visaient à favoriser l'utilisation de systèmes de surveillance des navires en tant qu'instrument supplémentaire de gestion de la pêche tant à l'échelon national qu'en coopération avec les organisations régionales de gestion de la pêche. Ils constituent l'un des volets des activités plus larges de la FAO pour la mise en œuvre du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

39. Il importe de noter l'adoption le 12 mars 2005, par la réunion ministérielle de la FAO, de la Déclaration de Rome sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui réaffirme notamment l'engagement de promouvoir une gestion responsable et effective de la pêche pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et renforcer, améliorer et, s'il y a lieu, instituer des programmes de suivi, de contrôle et de surveillance, y compris des

^c Les autres consultations touchant indirectement à la mise en œuvre par l'État du pavillon sont mentionnées sous « Directives techniques de la FAO concernant la pêche responsable » et « Autres activités pertinentes de la FAO ».

systèmes de surveillance des navires. La Déclaration de Rome est jointe au présent rapport.

E. Directives techniques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture concernant la pêche responsable

40. En 2004 et 2005, la FAO a publié plusieurs directives techniques pour soutenir l'application du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995. Ces directives ne portent pas directement sur les questions liées à la mise en œuvre par l'État du pavillon, mais sont pertinentes à certains égards dans le contexte des mesures de gestion prises en vertu de ces directives, auxquelles les bateaux de pêche doivent se conformer.

41. Les directives techniques de la FAO pertinentes récemment publiées sont les suivantes :

- « Directives pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marines », FAO, Rome (2005);
- « Augmentation de la contribution de la pêche artisanale à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté », Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable n° 10, FAO, Rome;
- « L'approche écosystémique des pêches », Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable n° 4, suppl. 2, FAO, Rome (2003).

F. Autres activités pertinentes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

42. Outre les directives techniques à l'appui de l'application du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995, les membres de la FAO ont adopté, en juin 2003, la Stratégie visant à améliorer l'information sur la situation et les tendances des pêches de capture. L'Assemblée générale de l'ONU a entériné cette stratégie la même année. Il s'agit d'un instrument non contraignant qui s'applique à tous les États et à toutes les entités. Son objectif général est d'offrir un cadre, une stratégie et un plan pour mieux connaître et comprendre la situation et les tendances de la pêche et ainsi pouvoir définir une politique et une gestion de la pêche pour la protection et une exploitation durable des ressources halieutiques au sein des écosystèmes. Il définit l'objectif, les principes directeurs et les mesures nécessaires pour améliorer l'information sur la situation et les tendances des pêches de capture. Le projet FishCode, intitulé Stratégie visant à améliorer l'information sur la situation et les tendances des pêches de capture, qui est devenu opérationnel en novembre 2004, promeut l'application de la stratégie dans le monde.

43. La consultation technique de juin 2004 sur l'utilisation de subventions dans le secteur de la pêche, qui a permis d'examiner l'incidence de ces subventions sur les ressources halieutiques, a constitué une activité complémentaire de la mise en œuvre par l'État du pavillon. Les participants ont recommandé que la FAO poursuive ses travaux sur les questions relatives aux subventions à la pêche. Ils ont convenu aussi que la FAO devrait, à court terme, examiner de manière générale les liens entre

subventions, surcapacité, et pêche illicite, non déclarée et non réglementée. À long terme, ils ont recommandé qu'elle évalue l'incidence des subventions sur les divers régimes de gestion de la pêche.

44. D'autres questions pertinentes ont été soulevées lors de la vingt-sixième session du Comité des pêches, concernant notamment les zones marines protégées et les pêches. Le Comité a convenu, entre autres, que la désignation de zones marines protégées en tant qu'outil de gestion de la pêche devait se fonder sur des données scientifiques, s'accompagner de mesures de contrôle et d'application efficaces et être assortie d'un cadre juridique adapté et que, s'agissant d'un outil parmi d'autres, elle pouvait se conjuguer utilement à d'autres mesures, telles que le contrôle des capacités. Il a été souligné que la FAO devrait collaborer avec les autres organisations intergouvernementales internationales s'occupant de la question, en particulier la Convention sur la diversité biologique et l'Assemblée générale de l'ONU.

45. Le Comité s'est également penché sur la question de la pêche hauturière. Il a souligné les difficultés que présente la gestion de la pêche démersale profonde, en haute mer et, le cas échéant, dans les zones économiques exclusives, en raison à la fois de la vulnérabilité biologique des poissons des grands fonds et des préoccupations liées à la préservation de la diversité biologique des habitats hauturiers. Le Comité a pris note aussi des préoccupations que suscitent les carences du cadre juridique et institutionnel de la pêche hauturière et a approuvé les activités que la FAO se propose de mener sur les questions de pêche hauturière.

46. L'attention du Comité a été appelée aussi sur la version révisée du Recueil de règles de sécurité pour les pêcheurs et les navires de pêche et les Directives facultatives pour la conception, la construction et l'équipement des navires de pêches de faibles dimensions, élaborées par la FAO, l'OIT et l'OMI. Le Comité a accueilli favorablement la version révisée du Code et les Directives facultatives et en a recommandé la publication rapide par l'OMI.

G. Autres réunions et activités relevant de la question des responsabilités de l'État du pavillon

47. Dans son suivi et son analyse des tendances concernant la mise en place de systèmes de surveillance des navires et de la documentation relative aux prises, la FAO a souligné que 113 pays appartenant à des organisations régionales de gestion de la pêche possédaient de tels systèmes ou envisagent d'en mettre en place. Ces pays interviennent pour 95 % des navires enregistrés dans la base de données de la Lloyds (c'est-à-dire dont la jauge est supérieure à 100 tonneaux). Elle a souligné également que la certification des prises et la documentation commerciale empêchent l'écoulement sur les marchés nord-américain, européen et japonais du thon et de la légine provenant de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

48. La Déclaration de Rome sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adoptée par la réunion ministérielle de la FAO le 12 mars 2005, réclame les mesures suivantes qui sont directement liées aux responsabilités de l'État du pavillon :

a) Prise en considération par les décideurs et gestionnaires en matière de pêche de toutes les possibilités de suivi, de contrôle et de surveillance, adoption des mesures nécessaires pour appliquer intégralement les plans d'action internationaux et toutes les mesures relatives au suivi, au contrôle et à la surveillance, adoptées par

les organisations régionales de gestion de la pêche pertinentes et explication aux marins-pêcheurs de leur rôle dans ce domaine;

b) Obligation faite par les États du pavillon à tous les navires pratiquant la pêche hauturière à grande échelle de se doter de systèmes de surveillance des navires au plus tard en décembre 2008, ou avant si l'État du pavillon ou l'organisation régionale de gestion de la pêche compétente en décide ainsi;

c) Établissement au sein de la FAO d'un registre mondial détaillé des navires de pêche, ainsi que des navires de transport réfrigérés et des ravitailleurs, dans lequel serait consignée l'information disponible sur la propriété réelle, sous réserve de l'obligation de confidentialité établie par les lois nationales;

d) Exécution, selon que de besoin, au sein des organisations régionales de gestion de la pêche, d'activités pour faciliter l'échange de systèmes et de données de surveillance des navires, sous réserve de l'obligation de confidentialité établie par la législation nationale et compléter les dispositifs actuels de suivi, de contrôle et de surveillance, notamment en encourageant la flotte de pêche à signaler toute activité de pêche illicite, non déclarée et non réglementée qu'elle a pu observer;

e) Adoption de nouvelles mesures internationales visant à mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée des pavillons de complaisance et existence nécessaire d'un « lien substantiel » entre l'État et les bateaux battant son pavillon;

f) Respect intégral des obligations en matière de marquage des navires conformément aux spécifications et directives normalisées de la FAO pour les marques d'identification des navires de pêche et à toutes autres prescriptions des organisations régionales de gestion de la pêche;

g) Obligation, pour tous les États parties à l'Accord de 1993 de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, de communiquer à la FAO, pour inclusion dans le registre des navires autorisés à pêcher en haute mer, les données concernant les bateaux ainsi autorisés battant leur pavillon; communication à titre volontaire par les États qui ne sont pas encore parties à l'Accord de ces données ainsi que de renseignements détaillés sur les bateaux de pêche battant leur pavillon aux organisations régionales de gestion de la pêche, conformément aux prescriptions de ces dernières; et établissement de telles prescriptions par les organisations régionales de gestion de la pêche lorsqu'il n'en existe pas.

49. S'agissant de la directive ministérielle visant à la création d'un registre mondial des navires de pêche au sein de la FAO, celle-ci a entrepris une étude sur la question.

Autres activités pertinentes au titre du programme FishCode

50. Lorsque les initiatives de la FAO portent sur l'application du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995, elles impliquent souvent le concours de FishCode^d, notamment sous la forme d'une collaboration, d'une coordination, d'un

^d FishCode est le programme spécial de partenariats mondiaux pour une pêche responsable de la FAO. C'est l'un des principaux moyens par lesquels la FAO s'efforce de combiner des ressources provenant de fonds d'affectation spéciale et de son programme ordinaire pour soutenir des activités visant à faciliter l'application du Code.

financement ou de publications. Nombre de ces initiatives ont déjà été mentionnées dans les sections précédentes du présent rapport.

51. Parmi les principales initiatives concernant la mise en œuvre par l'État du pavillon qui ont fait intervenir le programme FishCode, il convient de mentionner les suivantes :

a) Organisation et coordination de deux consultations techniques, à savoir la Consultation d'experts sur les navires de pêche opérant en libre immatriculation et leur impact sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et la Consultation technique chargée d'examiner les mesures prises par l'État du port pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée;

b) Organisation et coordination, de concert avec le Réseau international de suivi, de contrôle et de surveillance des activités liées à la pêche, d'un atelier sur l'application de la réglementation des pêches dans le monde, organisé en Malaisie en juillet 2005;

c) Facilitation de la participation de fonctionnaires de la FAO à des ateliers régionaux sur le suivi, le contrôle et la surveillance, notamment des ateliers sur les systèmes de surveillance des navires;

d) Financement d'ateliers destinés à favoriser l'application du Code et du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée par des plans d'action nationaux;

e) Création d'un site Web de la FAO sur les systèmes de surveillance des navires (<www.fao.org/fi>);

f) Fourniture d'une assistance technique, par exemple assistance aux pays membres en matière d'orientations et de textes législatifs;

g) Commande de plusieurs études et documents d'information techniques.

H. Exemples d'assistance fournie aux pays par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

52. La FAO a fourni à certains pays une assistance concernant les responsabilités de l'État du pavillon dans le cadre de projets dont sont issus les documents suivants :

- TCP/ANT/2902, rapport sur l'assistance concernant l'examen de la législation d'Antigua-et-Barbuda sur la pêche, Henning O. Teigene, juriste adjoint de première classe et Bisessar Chakalall, fonctionnaire principal des pêches, FAO, juillet 2004;
- Report of the Conference on the National Strategy for Marine Fisheries Management and Development in Viet Nam, Hanoi, 26 and 27 April 2005 [FAO/FishCode Review n° 16, FAO, Rome (2005)];
- Report of the national seminar on the reduction and management of commercial fishing capacity in Thailand, FAO/FishCode, Review n° 13, FAO, Rome (2005);
- Fishery policy in the Marshall Islands, FAO/FishCode, Review n° 15, FAO, Rome (2005);

- TCP/GEO/2904 « Strengthening the capacity of the Department of Fisheries to support fisheries sector rehabilitation, final report », Melvin Spreij, conseiller juridique international pour le Service droit et développement, FAO, Rome (mars 2005);
- TCP/JAM/2901 « Development of a policy framework and strategic plan for sustainable fisheries management, report on the drafting of instructions for the revision of the Jamaican draft fisheries bill », Blaise Kuemlangan, juriste, Service droit et développement, FAO (mars 2005);
- TCP/MDV/2801 « Assistance in fisheries and marine resources management policy and legislation », report to the Government of Maldives on revision of the legal framework for fisheries development and management, Annick Van Houtte, juriste, Service droit et développement, FAO;
- TCP/URU/2802 « Asistencia en legislación pesquera – aspectos técnico-institucionales del sector pesquero Uruguayo », Francisco Pereira, José Juste, FAO, Rome (avril 2003).

I. Quelques articles, études et rapports ayant trait à la mise en œuvre par l'État du pavillon et à l'Accord de la FAO sur le respect des mesures de conservation et de gestion de 1993, au Code de conduite pour une pêche responsable de 1995, aux plans d'action internationaux et à FishCode

- Report of the Expert Consultation on Fishing Vessels operating under Open Registries and their Impact on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Miami, Florida, United States of America, 23-25 septembre 2003, Rapport sur les pêches n° 722, FAO, Rome (2004)
- Report of the Workshop on the Implementation of the 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries in the Pacific Islands: A Call to Action, Nadi, Fidji, 27-31 octobre 2003, Rapport sur les pêches n° 731, FAO, Rome (2004)
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Southern and East Africa Subregion, Kariba, Zimbabwe, 24-28 novembre 2003, Rapport sur les pêches n° 730, FAO, Rome (2004)
- Rapport de la Consultation technique sur les directives internationales pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marines, Rome, 19-22 octobre 2004, Rapport sur les pêches n° 760, FAO, Rome (2004)
- Rapport de la Consultation technique chargée d'examiner les mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Rome, 31 août-2 septembre 2004, Rapport sur les pêches n° 759, FAO, Rome (2004)
- Rapport de la Consultation technique chargée d'examiner la situation en ce qui concerne les plans d'action internationaux sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur la gestion de la capacité de pêche, et de promouvoir

l'application intégrale de ces plans, Rome, 24-29 juin 2004, Rapport sur les pêches n° 753, FAO, Rome (2004)

- Rapport de la troisième Consultation intergouvernementale sur la création d'une Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien, Nairobi, 27-30 janvier 2004, Rapport sur les pêches n° 742, FAO, Rome (2004)
- Swan, J., « International action and responses by regional fishery bodies or arrangements to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing », Circulaire sur les pêches n° 996, FAO, Rome (2004)
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Caribbean Subregion, Port of Spain, 22 to 26 November 2004, Rapport sur les pêches n° 764, FAO, Rome (2005)
- Brown, C., « Model plan for a Pacific Island country: national plan of action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing », FAO, Rome (2005)
- Ccaud, P., « Fisheries laws and regulations in the Mediterranean: a comparative study », Commission générale des pêches pour la Méditerranée, Études et revues n° 75, FAO, Rome (2005)
- Report of the General Fisheries Commission for the Mediterranean, Workshop on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Mediterranean, Rome, 23 et 26 juin 2004, Rapport sur les pêches n° 767, FAO, Rome (2005)
- Rapport intérimaire sur l'application du Code de conduite pour une pêche responsable et des plans internationaux connexes, Comité des pêches, COFI 2005/2
- Report of the Expert Consultation on Data Formats and Procedures for Monitoring, Control and Surveillance, Bergen (Norvège), 25-27 octobre 2004, Rapport sur les pêches n° 761, FAO, Rome (2005)
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Pacific Islands Subregion, Nadi, Fiji, 29 August-2 September 2005, Rapport sur les pêches n° 786, FAO, Rome (2005)
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Southeast Asia Subregion, Penang, Malaysia, 10-14 October 2004, Rapport sur les pêches n° 757, FAO, Rome (2005)
- Report of the Fourth Meeting of Regional Fishery Bodies, Rome, 14 and 15 March 2005, Rapport sur les pêches n° 778, FAO, Rome (2005)
- Rapport de la vingt-sixième session du Comité des pêches, Rome, 7-11 mars 2005, Rapport sur les pêches n° 780, FAO, Rome (2005)
- Reports of the Regional Vessel Monitoring Systems Workshops, South West Indian Ocean, Central America, Caribbean and South East Asia, FAO/FishCode Review n° 14, FAO, Rome (2005) (comprend un CD-ROM)

- Swan, J., « Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: relationship to, and potential effects on, fisheries management in the Mediterranean », Commission générale des pêches pour la Méditerranée, Études et Revues n° 76, FAO, Rome (2005)
- 2005 Rome Declaration on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – adopted by the FAO Ministerial Meeting on Fisheries, Rome, 12 March 2005.
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Certain Countries of the Near East Region, Cairo, 11 to 15 December 2005, Rapport sur les pêches n° 793, FAO, Rome (2006)
- Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – West African Subregion, Accra, 28 November-2 December 2005, Rapport sur les pêches n° 792, FAO, Rome (2006)

III. Organisation internationale du Travail (OIT)

A. Introduction

53. La présente mise à jour (2006) se fonde sur un document établi à l'origine en 2003 pour le rapport du Groupe consultatif des Nations Unies sur l'application par l'État du pavillon (A/59/63, par. 94 à 136). Ce document de 2003 contenait des informations générales et passait en revue les mesures prises par l'OIT en ce qui concerne la mise en œuvre par l'État du pavillon dans les secteurs de la marine marchande et de la pêche. La présente mise à jour a été établie aux fins du rapport de la Réunion consultative spéciale de représentants de haut niveau d'organisations internationales invités par l'Assemblée générale de l'ONU à examiner et éclaircir le rôle du « lien substantiel » quant à l'obligation de l'État du pavillon d'exercer un contrôle effectif sur ses navires et la question connexe des conséquences potentielles du non-respect de ces obligations internationales. Les participants à la réunion ont estimé que pour comprendre toute la gamme des obligations de l'État du pavillon en matière de conditions de travail et de vie des gens de mer et les conséquences potentielles du non-exercice de ses responsabilités, il serait utile de reprendre dans la présente mise à jour des éléments clés du rapport de 2003. Il importe de décrire en détail le champ d'application du système de réglementation internationale concernant les obligations de l'État du pavillon, élaboré sous les auspices de l'OIT, de l'OMI et de la FAO et d'autres organisations internationales compétentes pour identifier les failles éventuelles et les possibilités d'améliorer le système. La reprise de certains éléments du document de 2003 montre aussi que les deux tâches sont intrinsèquement liées : le but et le rôle de la prescription d'un « lien substantiel » figurant à l'article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 sont de renforcer et d'appuyer, en précisant la nature du lien escompté en droit international, l'obligation pour l'État d'exercer effectivement son contrôle et sa juridiction sur les navires et bateaux battant son pavillon et sur les conditions de travail des marins et pêcheurs à bord de ces navires et bateaux de pêche.

54. L'État du pavillon joue un rôle important et véritablement central dans le système international de réglementation maritime. Il est essentiel que tout État assumant ce rôle important veille à être à même de s'acquitter pleinement et de façon responsable de ses obligations internationales en ce qui concerne ses navires et ses bateaux de pêche et ceux qui travaillent à leur bord. Le système juridique international ne prévoit qu'un nombre très limité de mécanismes pour réagir lorsqu'un État ne s'acquitte pas de bonne foi de ses responsabilités internationales, comme le requiert le droit international. Les organisations internationales compétentes dans ces secteurs ne disposent que de peu ou pas de moyens au regard du droit international, pour aborder directement ce problème. Néanmoins, comme indiqué ci-après à propos de l'OIT et d'autres organisations, et comme le mentionnent les autres mises à jour figurant dans le présent appendice du rapport (et dans le document A/59/63), les organisations internationales ont élaboré diverses stratégies pour soutenir et encourager et, en dernière analyse, améliorer et assurer la mise en œuvre effective par l'État du pavillon – ce qui constitue l'objectif sous-jacent de la prescription de « lien substantiel » – en faisant appel à tout un ensemble de mesures d'appui et de responsabilisation de l'État et de mesures incitatives et dissuasives à l'égard des navires plutôt qu'en cherchant à élaborer des systèmes de sanctions qui ne relèvent pas de leurs mandats respectifs.

B. Informations générales et examen des dispositions prises par l'Organisation internationale du Travail (OIT) en ce qui concerne les obligations de l'État du pavillon et leur respect effectif

1. Le programme sur le travail décent et les marins et pêcheurs

55. L'objectif premier de l'OIT est de faire en sorte que les hommes et les femmes aient la possibilité d'obtenir un travail décent et productif, dans le respect des principes de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. On entend par travail décent un travail productif assurant la protection des droits et un revenu suffisant, en même temps qu'une protection sociale acceptable. L'un des moyens par lesquels l'OIT s'efforce d'atteindre cet objectif consiste à élaborer, dans un contexte tripartite, des conventions internationales définissant les normes du travail. Faciliter l'obtention d'un travail décent en élaborant des normes qui soient pleinement appliquées au niveau national revêt une importance toute particulière pour les gens de mer, dont beaucoup travaillent à bord de navires et de bateaux de pêche opérant internationalement. Ces travailleurs comptent parmi les plus vulnérables en raison de la mobilité de leur lieu de travail et de leurs employeurs et du fait de la complexité économique et juridique de leur conditions de vie et de travail.

2. Droit de la mer, juridiction de l'État du pavillon et normes de travail

56. Aussi bien la Convention de 1958 sur la haute mer que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 stipulent qu'en vertu du droit international l'État du pavillon exerce les responsabilités administrative, technique et sociale relatives aux navires battant son pavillon. En droit international, on peut considérer qu'il s'agit *prima facie* d'une compétence « exclusive ». C'est ce qu'indique l'article 92 de la Convention de 1982 qui dispose que « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas

exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer ». L'article 92 ne se réfère qu'à la haute mer, mais par nécessité opérationnelle et dans la pratique, la primauté de la juridiction de l'État du pavillon s'entend et se trouve renforcée dans l'ensemble de la Convention de 1982 et dans d'autres conventions internationales de réglementation, avec certaines concessions concernant la juridiction des États côtiers dans des domaines tels que la protection de l'environnement et d'autres domaines d'intérêt public, lorsque le navire se trouve dans les eaux territoriales d'un autre État. L'avènement d'accords (conventions et mémorandums d'accord) prévoyant l'inspection des navires dans les ports étrangers correspond aux situations envisagées à l'article 92 et traduit la corrélation avec la souveraineté et la juridiction fondamentales de chaque État quant aux activités menées sur son territoire.

57. L'article 94 de la Convention de 1982 précise que l'État du pavillon est tenu d'« exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon ». En particulier, il doit, dans le cadre de son droit interne (national), assumer sa juridiction sur les navires qui battent son pavillon et sur les gens de mer qui se trouvent à leur bord « dans les domaines administratif, technique et social ». Il s'agit d'une solution visant à l'établissement de règles et de directives claires afin d'éviter toute incertitude et tout différend potentiel quant à l'application de la législation nationale et à l'exercice de la juridiction sur un navire et les travailleurs à son bord lorsque ledit navire ou bateau de pêche sort du territoire de l'État du pavillon. Indépendamment de la nationalité de ces travailleurs ou de celle des propriétaires du navire, l'État du pavillon a en droit international la responsabilité première de réglementer (et de protéger) ses navires et les travailleurs se trouvant à leur bord. L'article 91 précise qu'un navire est considéré comme ayant la « nationalité » de l'État dont il bat pavillon et qu'il doit y avoir un « lien substantiel » entre l'État du pavillon et le navire. Compte tenu de l'éventail des responsabilités de l'État du pavillon aux termes de l'article 94 et d'autres articles de la Convention de 1982, il ressort clairement que, quelle que soit la nature exacte de ce « lien », dans chaque État, celui-ci doit être suffisamment concret et réel (« substantiel ») pour permettre à l'État d'appliquer son droit interne et d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur le navire et ses travailleurs dans les domaines définis à l'article 94 et dans d'autres articles de la Convention de 1982 ainsi que dans les conventions internationales de réglementation qui précisent la nature de ces obligations, notamment les conditions de travail et les droits sociaux.

58. Le paragraphe 3 de l'article 94 de la Convention de 1982 dispose que « tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne : a) la construction et l'équipement du navire et sa navigabilité; b) la composition, les conditions de travail et la formation des équipages, en tenant compte des instruments internationaux applicables ». Le paragraphe 4 de l'article 94 précise la portée minimale de ces mesures. Aspect important, le paragraphe 5 prescrit à chaque État, lorsqu'il prend les mesures visées aux paragraphes 3 et 4, « de se conformer aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le respect ». Les normes internationales du travail adoptées par l'OIT concernant les conditions de travail à bord des navires (et des bateaux de pêche, la Convention de 1982 n'établissant pas de distinction entre les types de navires à ce stade) fournissent une partie du contenu volumique des

obligations découlant du paragraphe 5 de l'article 94 et des obligations formulées de manière plus générale dans la Convention de 1958 sur la haute mer.

3. L'OIT et les activités normatives en matière de travail décent dans le secteur maritime et le secteur de la pêche

59. Au cours de la période 1920-2006, l'OIT a adopté 47 conventions concernant ces secteurs^e (y compris, dernièrement, la Convention du travail maritime de 2006 qui intègre nombre de conventions antérieures), qui s'ajoutent aux conventions sur le travail d'application générale [par exemple, la Convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87)] et à d'autres instruments internationaux tels que les recommandations de l'OIT concernant les conditions de vie et de travail des marins et des pêcheurs^f. Les conventions adoptées de 1920 à 2005 définissent les normes internationales du travail sur des sujets tels que la formation et l'entrée dans la vie active, les conditions d'admission à l'emploi, les certificats d'aptitude, les conditions générales d'emploi, la sécurité, la santé et le bien-être, l'inspection du travail et la sécurité sociale. Ces normes concernent au premier chef les obligations de l'État du pavillon, notamment en ce qui concerne les inspections. Elles portent aussi sur les obligations des États en tant que fournisseurs de travail maritime et permettent, lorsqu'ils prennent des mesures d'application effective, l'inspection et, éventuellement, l'immobilisation de navires étrangers qui font escale dans leur port. Certaines de ces conventions ont été ratifiées par plus de 60 États, tandis que d'autres ne l'ont été que par quelques-uns. Outre les conventions mentionnées ci-après, l'OIT, seule ou en collaboration avec la FAO, l'OMI et d'autres organisations internationales, a élaboré plusieurs codes et directives concernant l'application par l'État du pavillon des normes relatives au travail maritime^g. Les conventions sur le travail maritime adoptées de 1920 à 2005 sont les suivantes :

- Convention sur l'âge minimum (travail maritime), 1920 (n° 7);
- Convention sur les indemnités de chômage (naufnage), 1920 (n° 8);
- Convention sur le placement des marins, 1920 (n° 9);
- Convention sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921 (n° 15);
- Convention sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921 (n° 16);
- Convention sur le contrat d'engagement des marins, 1926 (n° 22);
- Convention sur le rapatriement des marins, 1926 (n° 23);
- Convention sur les brevets de capacité des officiers, 1936 (n° 53);
- Convention des congés payés des marins, 1936 (n° 54);

^e Ces conventions ne sont pas toutes entrées en vigueur et certaines sont des révisions de conventions antérieures. Il existe également des conventions maritimes concernant les dockers.

^f Voir : <<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/sectors/mariti.htm>>.

^g On peut citer à cet égard : « Inspection des conditions de travail à bord des navires : Directives concernant les procédures applicables » (1990) et IMO/ILO Guidelines for the Development of Tables of Seafarers' Shipboard Working Arrangements and Formats of Records of Seafarers' Hours of Work or Hours of Rest (1999).

- Convention sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936 (n° 55);
- Convention sur l'assurance maladie des gens de mer, 1936 (n° 56);
- Convention sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936 (n° 57);
- Convention révisée sur l'âge minimum (travail maritime), 1936 (n° 58);
- Convention sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946 (n° 68);
- Convention sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946 (n° 69);
- Convention sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946 (n° 70);
- Convention sur les pensions des gens de mer, 1946 (n° 71);
- Convention des congés payés des marins, 1946 (n° 72);
- Convention sur l'examen médical des gens de mer, 1946 (n° 73);
- Convention sur les certificats de capacité des matelot qualifié, 1946 (n° 74);
- Convention sur le logement des équipages, 1946 (n° 75);
- Convention sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946 (n° 76);
- Convention des congés payés des marins (révisée), 1949 (n° 91);
- Convention sur le logement des équipages (révisée), 1949 (n° 92);
- Convention sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949 (n° 93);
- Convention sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958 (n° 108);
- Convention sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958 (n° 109);
- Convention sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970 (n° 133);
- Convention sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970 (n° 134);
- Convention sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976 (n° 145);
- Convention sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976 (n° 146);
- Convention sur la marine marchande (normes minima), 1976 (n° 147);
- Protocole de 1996 relatif à la Convention sur la marine marchande (normes minima), 1976;
- Convention sur le bien-être des gens de mer, 1987 (n° 163);
- Convention sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987 (n° 164);
- Convention sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987 (n° 165);
- Convention sur le rapatriement des marins (révisée), 1987 (n° 166);

- Convention sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996 (n° 178);
- Convention sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996 (n° 179);
- Convention sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996 (n° 180);
- Convention sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003 (n° 185).

Les conventions sur le travail de la pêche^h adoptées de 1920 à 2005 sont les suivantes :

- Convention sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959 (n° 112);
- Convention sur l'examen médical des pêcheurs, 1959 (n° 113);
- Convention sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959 (n° 114);
- Convention sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966 (n° 125);
- Convention sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966 (n° 126).

60. De 2001 à ce jour, l'OIT a entrepris une modernisation majeure des normes applicables au travail maritime et au travail de la pêche dans le but de regrouper la plupart des conventions susmentionnées en deux instruments de synthèse (voir plus loin) qui incluraient aussi pour l'État du pavillon des obligations nouvelles en matière de travail décent.

4. Respect des normes du travail et des obligations incombant aux États membres de l'OIT

61. Les conventions du travail énumérées plus haut sont importantes pour ce qui est d'offrir les conditions d'un travail décent. Mais l'action de l'OIT ne s'arrête pas à l'établissement de normes. Le mécanisme de contrôle poussé prévu par la Constitution de l'OIT va au-delà du simple respect unilatéral des normes par les États qui ont ratifié les conventions et permet aux trois composantes de l'OIT (travailleurs, employeurs et gouvernements membres) de suivre la manière dont les États membres appliquent ces normes. En premier lieu, en vertu de l'article 19 de cette Constitution, les États membres sont tenus, dans les 12 mois ou au plus tard dans les 18 mois qui suivent son adoption par la Conférence internationale du travail, de soumettre toute convention « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Lorsqu'une convention a été ratifiée, sa mise en œuvre doit faire l'objet de rapports périodiques des États membres à l'OIT sous la forme indiquée par le Conseil d'administration de l'OIT. Ces rapports, qui doivent être présentés en vertu de l'article 22 de la Constitution, sont ensuite examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Conférence internationale du Travail, ou plus précisément par sa Commission tripartite de l'application des normes. Outre ces procédures concernant l'établissement des rapports et le contrôle, une organisation professionnelle des employeurs ou des travailleurs peut, en vertu de l'article 24 de la Constitution, adresser une réclamation au Bureau international du Travail au cas où l'un quelconque des membres n'aurait pas à son avis assuré d'une manière satisfaisante

^h Un certain nombre de conventions sur le travail maritime qui s'appliquent à la marine marchande invitent aussi les États parties à appliquer ces normes, dans la mesure du possible, aux navires pratiquant la pêche maritime industrielle (voir, par exemple, la Convention n° 180).

l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré. Enfin, en vertu de l'article 26 de la Constitution, une plainte déposée par un État membre ou par un délégué à la Conférence peut déboucher sur la formation d'une commission d'enquête et conduire, en dernier ressort, à une décision de la Cour internationale de Justice.

62. Outre ces mécanismes généraux de l'OIT concernant les obligations redditionnelles et la responsabilisation, la Convention de 1976 sur la marine marchande (normes minima) (n° 147) (voir plus loin) impose à tout État membre, lorsqu'à l'inspection d'un navire appartenant à un autre État membre dans l'un de ses ports, il découvre, éventuellement à la suite d'une plainte, que les normes de l'OIT applicables au travail en mer n'ont pas été respectées, de faire rapport à l'OIT (et, le cas échéant, d'immobiliser le navire).

5. Mesures de l'Organisation internationale du Travail visant à améliorer l'application par l'État du pavillon et le respect des normes du travail dans le secteur maritime et dans celui de la pêche

a) Mesures existantes

63. Les normes du travail maritime les plus détaillées actuellement en vigueur sont celles de la Convention sur la marine marchande (normes minima), 1976 (n° 147). Cette dernière dispose notamment que tout État membre qui la ratifie s'engage à édicter des lois et des réglementations portant sur une vaste gamme de questions et à exercer effectivement sa juridiction ou son contrôle sur les navires immatriculés sur son territoire en ce qui concerne ces questions, à savoir les normes de sécurité, y compris celles ayant trait à la compétence de l'équipage, à la durée du travail et à son effectif, un régime approprié de sécurité sociale et les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord, dans la mesure où, de l'avis de l'État membre, ils ne sont pas couverts par des conventions collectives ou déterminés par les tribunaux compétents d'une façon qui lie de la même manière les armateurs et les gens de mer intéressés. La Convention prescrit également à tout État membre de vérifier, par des inspections ou d'autres moyens, que les navires immatriculés sur son territoire sont conformes aux conventions internationales du Travail applicables en vigueur qu'il a ratifiées, ainsi qu'aux lois et réglementations et, dans la mesure où, compte tenu de la législation nationale, on le considère approprié aux conventions collectives. Le Protocole de 1996 relatif à la Convention n° 147 précise le champ d'application de la Convention, en y incluant en particulier les questions de la limitation de la durée du travail et du nombre minimal d'heures de repos des gens de mer. La Convention n° 147 prévoit l'inspection dans un État étranger (contrôle de l'État du port) dans certaines circonstances. Son article 4 dispose que l'État membre qui procède à l'inspection d'un navire qui fait escale dans l'un de ses ports « peut prendre les mesures nécessaires pour redresser toute situation à bord qui constitue clairement un danger pour la sécurité ou la santé ». Aspect important, il prévoit aussi que l'État membre peut adresser au Directeur général du Bureau international du Travail copie de tout rapport sur la situation qu'il aura adressé à l'État du pavillon. En février 2006, la Convention avait été ratifiée par 52 États, intervenant pour plus de la moitié du transport maritime mondial (en tonnage brut).

64. L'OIT s'emploie à faire adopter plus largement la Convention n° 147 et son Protocole de 1996 par le biais de son Programme pour la promotion d'un travail décent dans le secteur maritime.

65. Deux autres instruments sont particulièrement pertinents pour l'application par l'État du pavillon : la Convention sur l'inspection du travail (gens de mer) de 1996 (n° 178) et la Recommandation correspondante (n° 185). La Convention n° 178 établit les normes internationales en matière de systèmes d'inspection maritime par l'État du pavillon et dispose notamment que tout membre qui ratifie la Convention veillera à ce que tous les navires immatriculés sur son territoire soient inspectés à des intervalles n'excédant pas trois ans et, lorsque cela est réalisable, chaque année, afin de vérifier que les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord (selon les définitions du paragraphe 7 de l'article 1) sont conformes à la législation nationale en la matière. Dans la mesure où cela est réalisable, les dispositions de la Convention s'appliquent aussi aux bateaux de pêche maritime commerciale (par. 5 de l'article 1). En février 2006, 12 pays avaient ratifié la Convention n° 178.

66. L'OIT participe également, en qualité d'observateur, pour autant que ses ressources le permettent, aux travaux des comités d'un certain nombre d'accords régionaux de contrôle par l'État du port et collabore à certaines activités connexes de l'Organisation maritime internationale. Cela a permis, en particulier dans les pays signataires du Mémoire d'accord de Paris sur le contrôle par l'État du port, d'exercer des pressions pour que les navires (et, indirectement, les autorités de l'État du pavillon) veillent à ce que les conditions de vie et de travail à bord soient au moins conformes aux normes établies dans la Convention n° 147 et son protocole, car ces pays sont soumis à inspection au titre de ce mémorandum d'accord. On notera que le Comité du Mémoire d'accord de Paris a récemment adopté un régime d'inspection fondé sur les risques, qui s'applique aux navires jugés dangereux et vise à inciter les navires, armateurs et États du pavillon à tenir un registre sur le respect des normes internationales, notamment des normes du travail.

b) Mesures récentes et à venir

67. Conformément aux recommandations faites en 2001 par sa Commission paritaire maritime et aux décisions ultérieures de son Conseil d'administration, l'OIT a intégré la plupart de ses conventions et recommandations sur le travail maritime dans une convention-cadre unique, la Convention du travail maritime de 2006. La Conférence internationale du Travail l'a adoptée à sa quatre-vingt-quatorzième session, le 23 février 2006 (par un vote record de 314 voix pour et aucune voix contre, 2 des 106 pays s'étant abstenus pour des raisons ne portant pas sur le fond), après plus de quatre années de consultations poussées. La Convention du travail maritime de 2006 vise à établir solidement ces normes internationales de travail comme le « quatrième pilier » du système de réglementation maritime international, venant compléter la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) et la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW). On prévoit que du fait de la ratification, de la mise en œuvre et de l'application effective par l'État du pavillon des normes internationales du travail applicables, elle aura une incidence importante sur les conditions de travail et de vie des gens de mer.

68. La Convention du travail maritime de 2006 fait fond sur les conventions du travail maritime existantes mentionnées plus haut, mais attribue plus clairement à l'État du pavillon la responsabilité de toutes les questions sociales et de travail à bord de ses navires. Elle a un certain nombre d'objectifs, en particulier d'établir

expressément un système effectif pour appliquer et faire respecter les droits en matière de conditions de travail et de vie à bord des navires et assurer des conditions de travail équitables. Elle s'applique à tous les navires normalement affectés à des opérations commerciales, à l'exception des navires de construction traditionnelle et des navires affectés à la pêche. Elle ne s'applique pas aux navires de guerre. Une certaine souplesse est aussi prévue au niveau national pour ce qui est de son application aux navires d'une jauge brute inférieure à 200 tonneaux qui n'effectuent pas de voyages internationaux. Deux caractéristiques de cette Convention sont particulièrement importantes en ce sens qu'elles vont au-delà des conventions existantes de l'OIT sur le travail maritime et établissent un système de certification par l'État du pavillon du respect de certaines conditions minimales à bord des naviresⁱ. Ce système de certification est expressément conçu pour fonctionner dans le cadre du système existant de contrôle par l'État du port, élaboré en vertu des différents mémorandums d'accord et bien établi par rapport aux instruments de l'OMI sur la sûreté des navires, la pollution marine et, plus récemment, les mesures de gestion et de sécurité concernant les navires. Toutefois, le système de documents exigés pour le travail maritime comporte d'autres éléments susceptibles de mieux faire assurer par l'État du pavillon la responsabilité d'appliquer et de faire respecter ces dispositions et d'assurer le respect constant par l'armateur du navire des normes définies par la Convention. Tout d'abord, il comporte une clause excluant tout traitement plus favorable pour les activités de contrôle dans les ports des pays qui ont ratifié la Convention. Ensuite, il prescrit aux armateurs, définis comme toute entité exerçant les responsabilités des propriétaires de navire aux termes de la Convention, d'élaborer un système propre à chaque navire pour assurer le respect constant de la législation nationale relative à l'application des normes définies par la Convention. Ces informations seront consignées dans un document, la Déclaration de conformité du travail maritime, qui devra être conservé à bord des navires^j. Aspect important, l'État du pavillon sera également tenu d'indiquer, dans cette déclaration, les prescriptions juridiques adoptées au niveau national pour appliquer les dispositions de la Convention. Cette obligation peut, à elle seule, contribuer à améliorer l'application par l'État du pavillon. La Déclaration sera jointe à un certificat et sa présentation pourra être exigée dans les ports étrangers. Ce système est étayé par un mécanisme de recours qui permet aux gens de mer et autres entités intéressées de déposer dans un port une plainte pour violation des normes définies dans la Convention. Ce système sera relié au mécanisme de surveillance de l'OIT (voir plus haut) du fait que l'État membre fera rapport au Directeur général de l'OIT et que les rapports d'inspection de l'État du port à la suite de plaintes et les immobilisations de navires lui seront aussi communiqués. On prévoit l'établissement d'une base de données pour assurer le suivi desdits rapports dès que la convention sera adoptée. Celle-ci mettra également en place des normes obligatoires sur le recours par les États du pavillon à des organisations reconnues. Elle comportera aussi des normes sur les garanties financières que doivent fournir les armateurs pour le rapatriement des gens de mer et le versement d'indemnités en cas de décès ou d'invalidité prolongée des gens de mer à la suite de blessures, de maladie ou de risques liés à leur travail.

ⁱ Le système de certification prévu par la Convention sera obligatoire pour les navires d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux qui effectuent des voyages internationaux ou des voyages entre ports étrangers. Il s'appliquera aussi, sur demande de l'armateur, à d'autres navires.

^j Le système de certification prévu par la Convention sera obligatoire pour les navires d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux qui effectuent des voyages internationaux ou des voyages entre ports étrangers. Il s'appliquera aussi, sur demande de l'armateur, à d'autres navires.

69. L'OIT effectue actuellement un exercice de synthèse pour élaborer une convention sur le travail décent dans le secteur de la pêche. En 2005, la Conférence internationale du Travail a examiné un projet de convention sur le travail dans le secteur de la pêche ainsi qu'une recommandation connexe. La Conférence internationale du travail de 2007 en examinera l'adoption. Le projet de convention examiné en juin 2005 suivait la même approche et obéissait aux mêmes préoccupations que la Convention du travail maritime de 2006, mais était spécifique au secteur de la pêche. Il comportait en outre une partie portant exclusivement sur les moyens d'appliquer et de faire respecter les normes relatives aux conditions de travail sur les bateaux de pêche. Ainsi, il prescrivait que l'État qui ratifie la convention exerce une juridiction et un contrôle effectifs sur les navires battant son pavillon en établissant un système pour assurer le respect des normes définies par la Convention, incluant, selon que de besoin, des inspections, l'établissement de rapports, un dispositif de suivi, des procédures de recours, des sanctions appropriées et des mesures correctives. Il prévoyait en outre un document attestant la conformité à la législation nationale d'application de la Convention, un système de recours et une clause interdisant tout traitement plus favorable.

70. L'établissement dans le cadre de la Convention du travail maritime de 2006 d'un système de documentation qui conjuguera les mesures bien établies de contrôle par l'État du port des navires non conformes aux normes internationales, un rapport de celui-ci à l'OIT sur la suite donnée par l'État du pavillon en cas de non-respect des normes et de plainte concernant les violations, ainsi que le fonctionnement normal du système de surveillance de l'OIT, est susceptible de responsabiliser davantage les armateurs et d'accroître la responsabilité de l'État du pavillon pour ce qui est d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur ses navires. L'inclusion dans la Convention du travail maritime de 2006 d'une clause interdisant tout traitement plus favorable et l'inclusion éventuelle d'une clause analogue dans une future convention sur le travail dans le secteur de la pêche permettraient d'assurer l'égalisation et l'amélioration des conditions de vie et de travail à bord des navires et des bateaux de pêche. Afin d'accroître son efficacité, il faut que la Convention du travail maritime de 2006 soit ratifiée par 30 membres de l'OIT, représentant au moins 33 % du tonnage maritime brut mondial.

71. Le succès de ces efforts sur le plan juridique dépendra de la disponibilité d'une coopération technique pour fournir formation et ressources nécessaires à l'application de ces mesures de contrôle dans les ports, aider à la formation du personnel des systèmes d'inspection de l'État du pavillon (y compris pour l'application de la Convention du travail maritime de 2006), réviser la liste des organisations reconnues et financer en partie la création et le maintien d'une base de données pour assurer notamment le suivi des plaintes non résolues. Un soutien analogue sera nécessaire pour la mise en œuvre de la convention sur le travail dans le secteur de la pêche, lorsqu'elle sera achevée et adoptée.

72. On trouvera sur le site Web de l'OIT les renseignements relatifs à la formulation de ces deux instruments, ainsi que les rapports présentés aux réunions et les rapports des réunions elles-mêmes et les textes des conventions.