



HAL
open science

La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

Michel Morin

► **To cite this version:**

Michel Morin. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats. Patrick Chaumette
ESPACES MARINS: SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER,
GOMYLEX, pp.83-97, 2016, ESPACES MARINS: SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES
TRAFICS ILLICITES EN MER. hal-01525061

HAL Id: hal-01525061

<https://hal.science/hal-01525061>

Submitted on 19 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CHAPTER II

La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

Michel MORIN

Docteur en droit, ancien administrateur de la Direction Générale des Affaires Maritimes et de la Pêche, Commission européenne

Abstract: *The fight against IUU fishing and State responsibility*

The fight against IUU fishing (for Illegal, Unreported and Unregulated fishing) is a key topic in fisheries management. This expression is generally understood as corresponding to very serious infringements endangering fisheries resources and is now used in legal instruments. However, the juxtaposition of the three terms illegal, unreported and unregulated is somehow strange.

The purpose of this paper is firstly to show how this expression was forged in a Regional Fisheries Management Organisation (the CCAMLR), without any legal meaning at its beginning. In a second chapter, it is described how it has evolved with such a meaning, including a definition set out in an FAO Action Plan and considered as generally accepted; this definition has however a narrower scope, compared to its original use. Finally, the third chapter gives examples of actions against IUU fishing by States (The European Union on behalf of its Member States and the United-States of America).

Résumé : *La lutte contre la pêche INN (pour pêche illicite, non déclarée et non réglementée) est un sujet clé dans la gestion des pêches. Cette expression est généralement comprise comme correspondant à des infractions très graves mettant en danger les ressources halieutiques et est maintenant utilisée dans les instruments juridiques. Cependant, la juxtaposition des trois termes illégale, non déclarée, non réglementée est quelque peu étrange.*

Le but de cette contribution est d'abord de montrer comment cette expression a été forgée dans une organisation régionale de gestion des pêches (la CCAMLR), sans aucune signification juridique à l'origine. Dans un deuxième temps, il est décrit comment cette notion a évolué, y compris avec une définition figurant dans un plan d'action de la FAO et considérée comme généralement acceptée ; cette définition a cependant une portée plus restreinte par rapport à l'utilisation initiale. Enfin, le troisième chapitre donne des exemples d'actions contre la pêche INN par les États, (l'Union européenne, au nom de ses États membres et les USA).



INTRODUCTION

La pêche INN, c'est-à-dire la « pêche illicite¹, non déclarée et non réglementée », ou pêche IUU pour « illegal, unreported and unregulated » selon l'acronyme en langue anglaise, est un thème majeur dans les débats sur la gestion des pêches. Cette expression est utilisée de manière fréquente depuis une quinzaine d'années, que ce soit dans les organisations internationales, dans les administrations nationales, les médias, les ONG, etc.

Cette juxtaposition des termes est curieuse. Pourquoi n'a-t-on pas dit tout simplement « pêche illicite » et a-t-on ajouté « non déclarée » et « non réglementée » ?

La pêche INN est généralement perçue dans le sens où elle correspond à des infractions très graves mettant en danger les ressources de pêche et elle figure même parfois dans des listes d'infractions criminelles commises en mer à côté de la piraterie ou du trafic d'êtres humains. Par exemple, les ministres des affaires étrangères du G7, réunis à Lübeck le 15 avril 2015, ont adopté une déclaration sur la sécurité maritime où il y est dit ceci : « We firmly condemn acts of piracy and armed robbery at sea, transnational organised crime and terrorism in the maritime domain, contraband trade, trafficking of human beings, smuggling of migrants, trafficking of weapons and narcotics, illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing, trafficking in protected species of wild fauna and flora, and other illegal maritime activities »².

Le sens ordinaire des trois termes composant cette expression est clair. Si la pêche est illicite, c'est parce qu'elle est pratiquée en infraction à des règles qui ont été adoptées afin de protéger les stocks pêchés et il est donc indispensable d'agir contre elle. Si la pêche n'est pas réglementée et que cela pose problème, il devrait suffire de la réglementer. On voit déjà qu'il est surprenant d'accoler ces deux termes. Quant à la pêche non déclarée, deux situations sont possibles ; soit elle n'est pas déclarée parce que les navires ne font pas les déclarations prévues par la réglementation en vigueur, dans ce cas l'activité de pêche n'est peut-être pas en elle-même illicite mais elle le devient parce que l'obligation de déclaration associée à son exercice n'est pas respectée ; soit il n'y a pas d'obligation de déclaration, dans ce cas il n'y a pas d'infraction et on en revient au cas d'une pêche non réglementée.

1) On trouve en français les deux termes «illicite» et «illégal». Il faut les considérer comme équivalents. En effet, les débats sur le sujet se tiennent généralement en anglais et le terme anglais «illegal» est traduit aussi bien par illicite qu'illégal.

2) Déclaration reprise dans le bulletin n° 430 de Sentinelle – Droit international, <http://www.sentinelle-droit-international.fr>

Cela incite à se demander pour quelles raisons on a mis ensemble ces trois qualificatifs pour former cette expression « pêche INN » qui est maintenant communément utilisée dans des instruments juridiques. Pour cette raison, il est d'abord nécessaire de voir comment cette expression est apparue (I). Ensuite, on constatera que, d'un point de vue juridique, sa portée a été réduite par rapport à ce qu'elle recouvrait à l'origine (II). Puis on verra comment les Etats assument leurs responsabilités dans la lutte contre cette pêche INN (III).

I.- La genèse de l'expression INN

Cette expression a été employée officiellement pour la première fois en 1997, à la 16^{ème} réunion de la CCAMLR, qui est la Commission instituée par la convention adoptée pour la gestion des ressources de pêche en Antarctique³.

Cette question de la pêche INN y avait fait l'objet d'un point spécifique de l'ordre du jour et d'un chapitre particulier du compte rendu (chapitre 5). Dans le paragraphe introductif de ce chapitre, on y disait : « *La Commission [a] examin[é] les preuves qui témoignent des opérations de pêche illégale, non déclarée et non réglementée signalées dans la zone de la convention par les membres et présentées par le président du comité scientifique dans son rapport à la Commission (voir paragraphe 4.10 ci-dessus)* ».

On s'attend à trouver dans ce paragraphe 4.10 une description par le président du comité scientifique de ces opérations de pêche INN. Or, ce n'est pas le cas. Il y est fait mention de l'importance des captures de légine qui est la principale espèce pêchée dans cette zone et dont la pêche était en plein développement à cette époque, que ces captures résultent d'activités de pêche réglementées ou non. On y fait aussi une estimation des captures non déclarées à partir des débarquements effectués dans les ports du Sud de l'Afrique et de l'île Maurice. Rien de plus.

L'expression « pêche INN » ne figure pas non plus dans le rapport du comité scientifique lui-même. Dans ce rapport, qui est très consistant (500 pages), il y est fait état à diverses reprises de captures non déclarées, de pêche non réglementée. On y souligne l'importance des captures non déclarées et le danger que représente la pêche non réglementée à l'égard du stock de légine. Il y est aussi parfois fait état de pêche illicite mais les trois termes ne sont à aucun moment accolés.

3) Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, dite CCAMLR (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources), site Internet <https://www.ccamlr.org>

II. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

C'est donc dans le cadre de cette Commission, qui est l'organe directeur de cette organisation régionale de gestion des pêches (ORGP), et non du comité scientifique, que cette expression a été forgée. Concrètement, comment est-elle apparue ? En fait, le comité scientifique de cette organisation était confronté à un problème simple, celui de l'imprécision des données sur la pêche, que la pêche ait été illégale ou non déclarée ou non réglementée. Cela l'empêchait de remplir correctement son mandat qui est de faire des recommandations à la Commission sur les mesures à prendre pour la gestion des stocks.

La Commission a décidé de donner suite à ce problème soulevé par le comité scientifique en l'évoquant au cours de sa réunion annuelle sous un point de l'ordre du jour intitulé « pêche illégale, non déclarée et non réglementée ». A travers l'utilisation de cette expression, il a été reconnu au sein de cette Commission qu'il était nécessaire de débattre de manière générale sur la façon dont la pêche était contrôlée ou réglementée dans la zone de compétence de cette organisation, même si ses membres étaient loin d'être en accord entre eux sur les règles à adopter.

Il y avait donc une logique dans le fait de regrouper les trois termes « illégale », « non déclarée » et « non réglementée » dans cette expression INN. Elle était commode pour parler d'activités de pêche posant problème du point de vue de la gestion des ressources, indépendamment du caractère licite ou non des activités en cause. Même si, dès 1997, trois mesures de conservation et de gestion ont été adoptées par la CCAMLR afin de lutter contre cette pêche INN⁴, l'expression elle-même n'était pas mentionnée dans celles-ci. Elle n'avait pas de signification ou de portée juridique.

Elle va seulement commencer à apparaître dans des mesures adoptées par cette organisation au cours de la session 1999, toutefois sans plus de précision sur le sens à y donner. Ce n'est qu'en 2002 que celle-ci va établir une liste de critères permettant de constituer une liste de navires ayant mené des activités de pêche INN, soit plus d'un an après l'adoption du plan d'action international de la FAO qui donne une définition de cette expression.

4) Cf. § 8.8 du compte rendu de la réunion de la Commission : Mesure 118/XVI qui vise à promouvoir le respect par les navires de parties non contractantes des mesures de conservation établies par la CCAMLR, Mesure 119/XVI qui a pour objet d'obliger les parties contractantes à délivrer un permis pour pêcher dans la zone de la convention et Mesure 120/XVI qui édicte une interdiction de pêche dirigée sur la légine sauf dans les cas où celle-ci est autorisée par des mesures particulières.

II.- Une définition complexe et partiellement réductrice.

Cette expression a également été utilisée de la même manière à partir de l'année 1999 dans d'autres ORGP⁵. Parallèlement, elle a été aussi de plus en plus fréquemment employée dans les réunions des Nations Unies ou de la FAO. Par exemple, elle est mentionnée dans une résolution adoptée en novembre 1999 par l'Assemblée générale des Nations Unies, résolution concernant l'accord de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrants⁶.

A la FAO, ce sujet est venu à l'ordre du jour de la réunion de février 1999 de son comité des pêches qui s'est déclaré « préoccupé par les informations fournies indiquant une augmentation des activités de pêche INN ». Quelques semaines plus tard, en mars 1999, les ministres des pêches des Etats membres de la FAO ont adopté la « Déclaration de Rome⁷ » qui a prévu l'élaboration d'un plan d'action mondial pour lutter contre la pêche INN.

Le plan d'action de la FAO - Définition de la pêche INN

Les travaux pour l'élaboration de ce plan d'action ont commencé peu de temps après, avec une consultation d'experts en 2000 puis des consultations techniques entre les membres de la FAO, et le plan d'action a été adopté officiellement par le Conseil de la FAO en juin 2001.

Quand on lit les documents soumis aux délégations pour ces travaux⁸, on constate d'abord que la pêche INN apparaît comme une notion englobante, passe-partout et aux contours indéfinis qui recouvre tous les cas de figure où il y a un problème de gestion des ressources de pêche, que ce problème vienne de l'absence de règles ou bien, quand il y a des règles, du manque de contrôle, notamment des Etats du pavillon, sur les navires qui ont commis des infractions.

5) Deux exemples : en 1999, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT, site Internet <https://www.iccat.int/fr/>), en s'appuyant sur la résolution adoptée en 1998 concernant les prises non déclarées et non réglementées de thonidés par les grands palangriers, a adopté une résolution « sur des mesures supplémentaires à l'encontre des activités de pêche illégales, non réglementées et non déclarées des grands palangriers » (voir annexe 5-11 du compte rendu de réunion de la Commission) ; la même année, la Commission des thons de l'océan Indien (IOTC, site Internet <http://www.iotc.org/fr/>) a adopté la résolution 99/02 sur l'action à prendre à l'encontre des activités de pêche de grands navires palangriers opérant sous pavillon de complaisance, résolution où il est fait référence à la « pêche INN » (voir annexe IX du compte rendu de réunion de la Commission).

6) Résolution A/54/32 du 24 novembre 1999, accessible à : <http://www.un.org/Depts/los/>

7) Accessible sur le site de la FAO à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/005/x2220f/x2220f00.htm>

8) Documents figurant en annexe du rapport de cette consultation, accessibles à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/005/y3274e/y3274e02.htm#bm02.2>

II. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

Comme ce plan d'action de la FAO est un instrument juridique, même s'il s'agit seulement de *soft law*, il a bien fallu essayer de dire ce qu'on mettait sous ce terme de pêche INN. Dans son projet, la consultation d'experts avait proposé d'indiquer en quelques lignes en quoi consistait globalement cette notion de pêche INN.

Dans le plan d'action qui a été finalement adopté par la FAO⁹, on entre dans le détail, en indiquant ce qu'on entend respectivement par pêche illicite, par pêche non déclarée et enfin par pêche non réglementée. En fait, cette définition n'est pas une véritable définition dans le sens où celle-ci aurait indiqué les caractéristiques générales de l'expression INN mais une longue définition descriptive où chaque terme de cette expression est défini.

Bien que ce plan d'action soit un instrument de *soft law*, cette définition est importante parce qu'elle est largement acceptée au niveau international. Non seulement les ORGP y font référence, mais cette définition est celle à laquelle renvoie l'accord sur les mesures à prendre par l'Etat du port pour lutter contre la pêche INN, adopté également dans le cadre de la FAO en 2009, et qui est cette fois-ci un accord de *hard law*. D'autre part, la définition de la pêche INN figurant dans le règlement de l'Union européenne (UE) de 2008 destiné à lutter contre elle en est presque la reproduction.

Nous ferons seulement quelques brefs commentaires sur cette longue définition.

En résumé, la pêche illicite vise la pêche exercée en infraction à des règles édictées, soit par l'Etat côtier si le navire pêche dans les eaux d'un Etat côtier, soit par l'Etat du pavillon s'il pêche en haute mer. Concrètement, ces règles de l'Etat du pavillon applicables en haute mer sont la plupart du temps les mesures adoptées par les ORGP et transposées dans son ordre juridique interne. Pour que la pêche soit effectivement considérée comme illicite, il faut que cette transposition ait été faite ; dans le cas contraire, il y a manquement de cet Etat du pavillon.

La pêche non déclarée, comme nous l'avons indiqué plus haut, doit être considérée soit comme une pêche illicite soit comme une pêche non réglementée.

La pêche non réglementée vise la pêche exercée par des navires dont les Etats du pavillon ne se conforment pas à leurs obligations internationales. Ces navires n'ont pas commis d'infraction puisque les Etats du pavillon n'ont pas édicté de règles qui leur sont directement applicables. En revanche, il y a manquement de ces Etats à leurs obligations internationales.

9) Accessible à l'adresse <http://www.fao.org/fishery/ipoa-iuu/fr>. Pour un commentaire exhaustif, voir Edeson W. «*The International Plan of Action on IUU Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument*» in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 16 (2001), 603-623.

On constate qu'avec l'expression INN, on a mis ensemble des faits qui doivent être abordés de différentes manières d'un point de vue juridique. La pêche illicite est d'abord une problématique des droits internes des Etats, même si la collaboration des Etats entre eux est souvent bienvenue ou nécessaire pour lutter contre elle ; elle n'intéressera le droit international que si l'Etat du pavillon n'a pas mis en place les moyens appropriés pour éviter que cet acte soit commis et que cet acte illicite constitue alors, de la part de cet Etat, une violation d'une obligation internationale. En revanche, la pêche non réglementée est d'abord une problématique de droit international par le fait que l'Etat n'a pas satisfait à ses obligations internationales en n'adoptant pas, soit de manière autonome soit par l'intermédiaire des ORGP, la réglementation pertinente. Il en résulte que cette définition, par ce mélange entre le niveau du droit international et celui des droits internes des Etats, est intrinsèquement confuse.

Une définition à la portée réductrice

Avec une définition aussi longue et complexe, on aurait pu croire que tous les cas de figure où il y a des problèmes pour la gestion des ressources de pêche sont couverts, que ces problèmes résultent d'une pêche illicite ou d'une pêche non réglementée.

Or, le cas de la pêche mal réglementée n'est pas couvert par cette définition. Nous allons donner deux exemples.

En premier, celui du thon pêché dans l'ouest et le centre du Pacifique autour de l'Equateur. Il est largement admis que les stocks gérés par l'ORGP compétente, la WCPFC (Western and Central Pacific Fisheries Commission), sont surexploités. Pourtant, la pêche dans cette zone est très réglementée, dans le sens où il y a des règles très développées et très complexes.

L'une des causes de cette surexploitation consiste dans le fait que les petits Etats insulaires de cette zone permettent à leurs opérateurs détenteurs de droits de pêche d'affréter un nombre important de navires étrangers, que ce soit pour pêcher dans leurs eaux ou en haute mer. Cette ORGP a adopté des règles sur la pêche par ces navires affrétés mais ces règles sont en réalité très laxistes. Il en résulte que cette pêche par des navires affrétés est une des causes de la surexploitation des stocks pour lesquels cette organisation est compétente¹⁰. Toutefois, cette pêche par des navires affrétés ne peut être qualifiée ni de pêche illicite ni de pêche non réglementée ; elle est tout à fait régulière et n'est pas de la pêche INN.

10) Sur cette organisation, voir notre article «*Creeping Jurisdiction by the Small Islands of the Pacific Ocean in the Context of Management of Tuna Fisheries*» in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 30 (2015), 477-511 ; au sujet des navires affrétés, voir p. 489.

II. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

On voit, à travers cet exemple, que la définition de la pêche INN ne couvre pas les cas où il y a manquement des Etats pour prendre les mesures qui seraient réellement nécessaires pour une gestion durable des stocks.

Prenons un autre exemple, celui du stock de hareng de la mer du Nord. Ce stock n'est pas géré dans le cadre d'une ORGP mais à travers un arrangement auquel participent les Etats côtiers où se trouve ce stock (l'UE pour le compte de ses Etats membres dans le cadre de la compétence exclusive qu'elle détient en matière de pêche, la Norvège, le Danemark pour le compte des îles Féroé qui n'est pas un territoire de l'UE, l'Islande et la Russie). En 2013, les îles Féroé ont contesté la répartition des captures admissibles en estimant avoir le droit de bénéficier d'une part supérieure à celle correspondant à la clé de répartition des années précédentes, et elles ont fixé de manière autonome un quota très nettement supérieur. La pêche sur ce stock par les Féroé n'a été ni une pêche illicite ni une pêche non réglementée puisqu'un quota avait été fixé ; ce n'était donc pas une pêche INN.

L'UE a voulu prendre des mesures contre les îles Féroé. A cet effet, elle n'a pas pu se servir de son règlement spécifique sur la pêche INN. La Commission européenne, au nom de l'UE, a adopté des mesures contre ce territoire, sous forme d'un règlement d'exécution (n° 793/2013 du 21 août 2013¹¹), sur la base du règlement du législateur de l'UE (Parlement européen et Conseil) n° 1026/2012 du 25 octobre 2012 qui permet d'agir contre les pays autorisant une pêche non durable sur des stocks d'intérêt commun¹².

Cette définition de la pêche INN ne couvre donc pas les cas où la pêche est réglementée mais où cette réglementation ne correspond pas à celle qui devrait être en place pour une gestion durable des stocks. Il est permis de se demander si cette omission dans le plan d'action est volontaire ou non. Sans apporter de réponse à cette question, on peut comprendre que, consciemment ou inconsciemment, les Etats qui ont négocié ce plan d'action, ou au moins certains d'entre eux, n'allaient pas reconnaître à travers ce plan que des stocks étaient mal gérés. Cela aurait en effet sonné comme l'aveu qu'ils faisaient mal leur travail.

Cela étant, dans un instrument de *soft law*, cette omission n'est pas grave puisque

11) Après l'adoption de ce règlement, le Danemark, au nom des îles Féroé, a engagé deux actions. A sa demande, un tribunal arbitral a été constitué conformément aux articles 287 et 288 de la CDM et un groupe spécial a été constitué par l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. Ces deux affaires ont été clôturées d'un commun accord après l'abrogation de ce règlement par le règlement n° 896/2014 du 18 août 2014.

12) Ce règlement a été élaboré après que l'UE ait estimé, peu de temps auparavant, qu'elle n'avait pas les moyens d'agir contre l'Islande qui avait de manière comparable fixé un quota autonome de maquereau.

MICHEL MORIN

sa fonction a été de donner des indications à chaque Etat sur les différents types de mesure à mettre en œuvre en fonction de sa position dans la filière économique de la pêche. Ce plan d'action dresse une liste exhaustive de ces mesures. A chaque Etat de remplir ses obligations en prenant dans cette liste ce qui correspond à sa situation. De ce point de vue, on peut dire que l'objectif de ce plan d'action a été atteint. Toutefois, le fait que la pêche mal réglementée ne soit pas couverte par cette définition montre que l'expression INN a juridiquement une portée plus réduite que celle qu'elle avait quand elle a été forgée à la CCAMLR.

III.- Les Etats dans la lutte contre la pêche INN

Malgré ses imperfections, ce plan d'action de 2001 a servi de catalyseur pour la lutte contre la pêche INN¹³ sous l'impulsion d'un certain nombre d'Etats.

L'établissement de listes de navires INN par les ORGP

Celle-ci s'est développée dans les ORGP à partir de 2002 à l'initiative de certains de leurs membres. Ces organisations ont établi des listes de navires ayant mené une activité de pêche INN. Etant donné la complexité de la définition du plan d'action, elles ont défini une liste de critères à partir desquels une activité de pêche pouvait être qualifiée de pêche INN.

Concrètement, les navires qui sont sur ces listes sont des navires qui ont enfreint les règles adoptées par ces organisations. La lutte contre la pêche dite INN est en fait une lutte contre la pêche qui est, de leur point de vue, illégale.

Un regard sur ces listes est très intéressant¹⁴. Une partie importante des navires qui y figurent sont des navires dont ne connaît pas la nationalité au moment de leur inscription. Dans certains cas, ils y figurent même depuis de nombreuses années (par exemple, pour la CCAMLR, certains y sont depuis 2003 ; pour l'ICCAT, depuis 2004). Certains d'entre eux sont en même temps sur plusieurs listes.

Quant aux navires dont on connaît le pavillon, ce sont la plupart du temps des navires battant le pavillon d'Etats qui ne sont pas membres de l'organisation en question. Par conséquent, s'il y a sur ces listes peu de navires des membres de ces organisations, cela peut signifier que les mesures adoptées pour lutter contre la pêche INN ont incité leurs membres à mieux contrôler l'activité des navires sous leur pavillon.

13) Voir Ros N. « *La lutte contre la pêche illicite* » in « *Droit de la mer et émergences environnementales* », Cahiers de l'Association internationale du droit de la mer (2012), 69-122.

14) Ces listes sont publiques et accessibles sur les sites Internet de chaque ORGP.

II. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

Toutefois, quand on lit les rapports des Commissions de ces organisations ou de leur organe subsidiaire chargé d'élaborer ces listes, on s'aperçoit qu'un membre de l'organisation aura tendance à défendre un navire battant son pavillon afin de lui éviter d'être inscrit sur la liste en question. Cette situation a été mise en évidence par exemple par le comité d'évaluation de la CCAMLR. Celui-ci, dans son rapport qui a été publié en 2008, avait trouvé « préoccupante la situation par laquelle la mise en œuvre effective de la mesure 10-06 [c'est-à-dire la mesure contre la pêche INN] aurait été gênée par certains Membres refusant de se joindre au consensus visant à l'inscription de navires battant leur pavillon »¹⁵. Cela est dit en termes diplomatiques mais on comprend clairement que des Etats membres de cette organisation ont fait barrage à ce que des navires battant leur pavillon figurent sur cette liste.

Par conséquent, même si des mesures sont prises, formellement contre la pêche INN mais en fait contre la pêche illégale, le progrès qui est fait dans cette lutte doit être relativisé, d'autant plus que les mesures de gestion de la pêche prises par ces organisations sont souvent trop permissives.

Les perspectives pour un instrument international général (l'accord de la FAO)

Dans ce contexte, il ne faut pas être étonné des difficultés à mettre en place au niveau international un instrument établissant un cadre général dans lequel les Etats du port collaboreraient efficacement à la lutte contre la pêche INN, ou tout simplement la pêche illégale, afin que le produit de cette pêche INN ne soit introduit sur leur territoire.

Un instrument de ce genre a certes été adopté. Il s'agit de l'accord sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port adopté en novembre 2009 dans le cadre de la FAO et dont le but est d'inciter les Etats où les produits de la pêche sont débarqués de s'assurer que ces produits ne résultent pas de la pêche INN¹⁶. Mais, six ans après son adoption il n'y a que 14 ratifications (situation à la date du 1^{er} octobre 2015), alors qu'il en faut 25 pour qu'il entre en vigueur¹⁷. Ainsi certains Etats qui ont été très actifs pendant ces négociations, comme les Etats-Unis ou la Russie, l'ont signé mais ne l'ont pas encore ratifié. D'autres qui ont aussi été très actifs ne

15) Rapport accessible à <https://www.ccamlr.org/fr/node/74411> ; voir chapitre 4, point 58.

16) Voir notre article « *L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port* » in *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Tome XXVIII, 2010, Centre de Droit Maritime et Océanique, Nantes.

17) Alors que l'UE est devenue partie à cet accord en l'approuvant par décision du 7 juillet 2011, il convient de noter le manque de cohérence de ses Etats membres qui ont des territoires qui ne sont pas régis par le droit de l'UE (Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) et dont aucun ne l'a jusqu'à maintenant ratifié pour l'un quelconque de ses territoires.

MICHEL MORIN

l'ont ni signé ni ratifié ; c'est le cas notamment des grands pays de l'Est de l'Asie qui ont une flotte de pêche importante et qui constituent un marché incontournable des produits de la pêche (Japon, Chine, Corée). On ne peut donc pas dire qu'il y ait globalement, au niveau international, une réelle volonté de lutter contre la pêche illégale¹⁸.

Face à cette inertie, les Etats les plus motivés pour lutter contre la pêche INN ont décidé de prendre des mesures unilatérales. Tel est le cas de l'Union européenne, à laquelle ses Etats membres ont transféré leurs compétences en matière de pêche, ou des Etats-Unis.

L'Union européenne

L'UE a adopté le 29 septembre 2008 un règlement spécifique sur le sujet, le règlement n° 1005/2008, qui prévoit plusieurs types d'action. La définition de la pêche INN qui y figure est presque identique à celle du plan d'action de la FAO.

En premier lieu, ce règlement institue un système de traçabilité des captures qui implique que tous les produits de la pêche débarqués ou importés dans les pays membres de l'UE doivent être accompagnés d'un certificat de capture validé par l'Etat du pavillon. Ce certificat doit théoriquement permettre de s'assurer que ces produits ne sont pas le fruit d'une pêche illégale. En réalité, cette mesure permet certainement une meilleure traçabilité des produits mais on peut aussi se demander si les informations qui figurent sur ces certificats sont toujours correctes puisque l'intérêt d'un Etat du pavillon n'est pas de pénaliser son navire face à un autre Etat mais plutôt de le couvrir s'il a commis une infraction.

Ce règlement prévoit deux autres types d'action, l'établissement d'une liste de navires INN et l'établissement d'une liste de pays non coopérants dans la lutte contre la pêche INN.

A ce jour, sur la liste de navires INN de l'UE, figurent seulement les navires qui ont été inscrits sur les listes établies par les ORGP. Il s'agit donc d'une transposition en droit interne de ces listes et, en l'occurrence, l'UE ne fait que se conformer à ses obligations internationales puisque les mesures adoptées par ces organisations sont

18) Depuis la rédaction de cette communication, il y a eu une accélération subite des ratifications. Selon le site de la FAO, qui est le dépositaire de cette convention, dix ratifications ont été enregistrées entre le 1er octobre 2015 et le 29 mars 2016, ce qui porte le nombre de Parties contractantes à 24. Parmi celles-ci figurent notamment les États-Unis et la Corée. Par conséquent, le nombre de 25 ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de cet accord devrait bientôt être atteint. La question pour le futur sera alors d'apprécier la manière dont cet accord est mis en œuvre et s'il permet d'atteindre l'objectif fixé. A ce sujet, une conférence d'examen se réunira quatre ans après l'entrée en vigueur (article 24 de l'accord).

II. La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats

contraignantes. Le règlement prévoit aussi d'inscrire de manière autonome sur cette liste des navires pour lesquels des informations auraient été recueillies directement par la Commission européenne, mais à ce jour aucun navire n'y a été inscrit de cette manière.

Quant aux pays qui peuvent être considérés comme non coopérants dans la lutte contre la pêche INN, la Commission européenne, au nom de l'UE, entreprend dans un premier temps des démarches à l'égard de ces pays afin qu'ils remédient aux manquements constatés dans la manière dont ils exercent leurs responsabilités en tant qu'Etat du pavillon, ou Etat du port, ou Etat de marché, ou encore Etat côtier (à la différence des Etats-Unis qui ne ciblent que les manquements des Etats en tant qu'Etats du pavillon). Au cas où ces démarches ne donnent pas le résultat escompté, c'est-à-dire si l'Etat tiers n'a pas mis en place par exemple les moyens administratifs nécessaires au suivi de sa flotte de pêche ou n'a pas sanctionné les navires auteurs d'infractions, cet Etat va être inscrit sur une liste de pays non coopérants. La conséquence principale est qu'il ne pourra plus exporter ses produits vers l'UE.

A ce jour (1er octobre 2015), depuis la première décision adoptée fin 2012, des démarches ont été ou sont entreprises envers 20 pays. Quatre d'entre eux ont été considérés comme non coopérants (Belize, Cambodge, Guinée et Sri-Lanka) ; pour Belize, la situation s'est améliorée et ce pays a été retiré de la liste début 2014. Parmi les autres pays pour lesquels les démarches ont été couronnées de succès puisque l'UE n'a finalement pas inscrit ces pays sur la liste des pays non coopérants, on trouve des pays aussi divers que la Corée, les Philippines, le Panama, le Togo, la Papouasie – Nouvelle-Guinée. Actuellement, des démarches sont en cours envers entre autres Taiwan, la Thaïlande ou Curaçao qui est un territoire néerlandais ne faisant pas partie de l'UE.

Le fait que ces démarches envers la plupart des pays aient été couronnées de succès montre que ceux-ci ont compris qu'il était de leur propre intérêt de mieux assurer leurs responsabilités. Mais, d'un autre côté, on peut se demander si certains de ces pays, qui sont notoirement connus comme pavillons de complaisance, vont appliquer de manière effective les règles qu'ils ont adoptées pour satisfaire l'UE. Quant à un pays comme la Corée dont les navires sont connus pour avoir exercé une pêche illicite à grande échelle, entre autres dans les eaux côtières de l'Afrique de l'Ouest¹⁹, va-t-il bien mettre en œuvre ce qu'il a gravé dans ses lois ou bien ses navires ne vont-ils pas tout simplement prendre plus de précaution pour ne pas se faire repérer et maquiller les certificats de capture qui accompagneront les prises de

19) En revanche, l'UE n'a pas engagé d'action jusqu'à maintenant envers la Chine qui, selon une étude de 2012 commandée par le Parlement européen, exerce une pêche INN à très grande échelle dans cette même région de l'Afrique ; étude intitulée « *The Role of China in World Fisheries* », accessible à http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/pech/dv/chi/china.pdf

MICHEL MORIN

ces navires ? Dans quelle mesure tous ces pays n'ont-ils pas obtenu une sorte de brevet de bonne conduite de la part de l'UE ? La question mérite d'être posée.

Les Etats-Unis

C'est le Magnusson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act de 2006 qui constitue la base juridique des actions des Etats-Unis en la matière. La procédure ressemble en grande partie à celle mise en œuvre par l'UE. Toutefois, cet instrument est moins ambitieux que celui de l'UE parce qu'il ne s'applique aux Etats tiers qu'en qualité d'Etats du pavillon.

Cette loi impose à l'administration des Etats-Unis de présenter tous les deux ans un rapport au Congrès qui doit identifier les Etats tiers qui ont eu des navires engagés dans des activités de pêche INN. Des consultations avec ces pays doivent ensuite avoir lieu et le résultat en est donné dans le rapport suivant. Si le pays identifié n'obtient pas une certification positive, des sanctions sont prises, sanctions consistant dans l'interdiction d'importation aux Etats-Unis de produits de la pêche en provenance de ce pays. Jusqu'à maintenant, aucune sanction de ce genre n'a été prononcée.

Le premier rapport, présenté en janvier 2009, avait identifié six pays, dont deux pays de l'UE (Italie et France), dont les navires avaient pêchés en infraction aux règles de l'ICCAT, les autres pays identifiés étant la Lybie, le Panama, la Chine et la Tunisie. Suite aux actions entreprises par ces pays, ceux-ci ont obtenu une certification positive par le rapport au Congrès de 2011.

L'Italie a à nouveau été identifiée en 2011 et 2013 et a obtenu, à chaque fois, une certification positive dans le rapport suivant. Le Portugal a aussi été identifié dans le rapport 2011, ainsi que l'Espagne dans le rapport 2013, pour avoir violé les règles de la NorthWest Atlantic Fisheries Organisation (NAFO). Ces deux pays ont obtenu une certification positive dans le rapport suivant. Le Portugal est également identifié dans le rapport présenté au début de 2015.

D'après ce rapport, les consultations avec les pays de l'UE se sont déroulées directement avec eux et non avec l'UE elle-même alors que c'est elle qui représente les intérêts de ces pays à l'ICCAT et à la NAFO dans le cadre de sa compétence exclusive. Le fait que ces consultations aient eu lieu directement avec les Etats membres de l'UE va d'ailleurs à l'encontre de la position du Tribunal international du droit de la mer qui, par son avis du 2 avril 2015, a considéré que, dans le cas d'une organisation internationale à laquelle les Etats membres ont transféré leurs compétences en matière de pêche, les obligations de ces Etats deviennent celles de l'organisation internationale²⁰.

20) Affaire n° 21, Demande d'avis consultatif soumise par la commission sous-régionale des pêches

IV. Conclusion - La responsabilité des Etats

A l'origine, l'expression « pêche INN » avait seulement un intérêt pratique, celui de permettre de débattre dans un même point de l'ordre du jour des problèmes auxquels il fallait faire face pour une gestion durable de la pêche, quelle que soit l'origine de ces problèmes (pêche ou illicite ou non déclarée ou non réglementée). Cette expression est devenue assez rapidement une notion à portée juridique. La communauté internationale a décidé d'agir contre cette pêche INN, bien que les actions entreprises soient restreintes à la pêche formellement illégale.

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles on continue à utiliser ce terme INN qui a un aspect un peu mystérieux. Il y a probablement un élément psychologique en la matière. Il est permis de se demander si cette utilisation ne constitue pas une sorte de rhétorique utilisée pour laisser penser aux non-spécialistes de la question qu'il s'agit d'un phénomène très complexe, difficile à appréhender et donc aussi difficile à combattre, ce qui peut excuser de maigres résultats dans la lutte contre ce phénomène.

Or, les problèmes sont bien identifiés et c'est aux Etats d'agir pour combattre cette pêche INN. Tout d'abord, il leur revient de sanctionner les auteurs d'infraction quand ils sont compétents pour le faire, en qualité soit d'Etat du pavillon, d'Etat côtier, d'Etat du port ou d'Etat de marché. En même temps, ils ont la possibilité d'agir envers les autres Etats ; on a vu que l'UE n'hésite pas à le faire. Enfin, en collaboration avec ces autres Etats, il leur appartient de faire évoluer le contenu des mesures de gestion des ressources de pêche adoptées par ces organisations afin de mettre en œuvre de manière effective les principes d'une gestion durable. Tout cela est une question de volonté politique.

Quoi qu'il en soit, quand on sait qu'il y a une surcapacité générale de pêche par rapport aux ressources disponibles, la pression sur la ressource ne va certainement pas diminuer. Nous allons probablement continuer pendant longtemps à entendre parler de pêche INN.

(CSRP). Voir à ce propos notre article « L'affaire n° 21 du Tribunal international du droit de la mer et l'Union européenne in Neptunus, e-revue, Centre de Droit Maritime et Océanique, vol. 21, 2015/4.

