



**HAL**  
open science

# LE ROLE DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHEES DANS LA LUTTE CONTRE LA PECHE ILLICITE, NON DECLAREE ET NON REGLEMENTEE

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. LE ROLE DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHEES DANS LA LUTTE CONTRE LA PECHE ILLICITE, NON DECLAREE ET NON REGLEMENTEE. *Annuaire français de droit international*, 2019, pp.577 - 591. hal-02526282

**HAL Id: hal-02526282**

**<https://hal.science/hal-02526282v1>**

Submitted on 31 Mar 2020

**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.

## LE ROLE DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHEES DANS LA LUTTE CONTRE LA PECHE ILLICITE, NON DECLAREE ET NON REGLEMENTEE

**Sophie Gambardella**

*Chargée de recherche CNRS*

*CNRS, SAGE UMR 7363*

*Université de Strasbourg,*

*F-67000 Strasbourg France*

La complexité des relations de l'Homme à la mer a été l'une des sources d'inspiration de nombreux artistes. Les auteurs de ces œuvres ont souvent mis en exergue le caractère indomptable de cet espace, en reproduisant parfois l'Homme en tant que victime des caprices de la mer, comme dans le célèbre tableau de Théodore Géricault, *Le Radeau de la Méduse* ; ou encore en faisant le récit d'un duel entre un homme et un marlin dans *Le Vieil homme et la mer* d'Ernest Hemingway. L'Homme est devenu depuis longtemps tributaire des richesses de la mer mais sa méconnaissance de ce milieu l'a conduit à en faire un espace asphyxié, sans nul doute en voie d'appauvrissement. Le mythe du caractère inépuisable des ressources de la mer, soutenu notamment dans l'œuvre de Jules Michelet<sup>1</sup>, a conduit à ce que les Etats se livrent à une pêche irrationnelle, au point de voir s'effondrer les stocks de ressources. L'idée que la mer était un espace de liberté, non sujet à appropriation, énoncée dans le *Mare liberum* publié par Grotius en 1609<sup>2</sup>, a conforté l'immobilisme des Etats. La prise de conscience au niveau international de la nécessité de réguler les activités de pêche fut ainsi tardive, « [l]a question de l'épuisement possible des ressources de la mer est posée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment quand se réunit en 1881 la Conférence qui aboutira à la Convention sur la police de la pêche en mer du Nord du 6 mai 1882. Sans doute à cette occasion le mot conservation n'est pas employé »<sup>3</sup>. La volonté qui sous-tend l'adoption à l'époque de ce type de convention est celle d'une gestion des ressources au sens commun du terme, c'est-à-dire une manière d'organiser et d'administrer les activités de pêche à travers la définition de règles de conduite, afin d'assurer une forme d'ordre en mer. L'objectif était alors moins de conserver les ressources que de permettre à chacun de disposer d'une part maximale des ressources halieutiques disponibles selon une rationalité liée aux seuls intérêts étatiques. L'idée que la conservation des ressources halieutiques pourrait présenter un intérêt à court terme mais aussi sur le long terme ne fera finalement son chemin qu'au XX<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup> avec le développement des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, une quarantaine d'ORGP a en effet vu le jour, reflétant une

<sup>1</sup> L'auteur présente l'activité de pêche comme la seule manière de réguler un phénomène, presque dangereux selon ses termes : le renouvellement des ressources. Il fait ainsi un plaidoyer pour une pêche intensive et donc destructrice : « Pleine de vie à la surface, la mer en serait comble si cette puissance indicible de production n'était violemment combattue par l'âpre ligue de toutes les destructions. Qu'on songe que chaque hareng a quarante, cinquante, jusqu'à soixante-dix mille œufs ! Si la mort violente n'y portait remède, chacun d'eux se multipliant en moyenne par cinquante mille, et chacun de ces cinquante mille se multipliant de même à son tour, ils arriveraient en fort peu de générations à combler, solidifier l'Océan, ou à le putréfier, à supprimer toute race et à faire du globe un désert. La vie impérieusement réclame ici l'assistance, l'indispensable secours de sa sœur, la mort. Elles se livrent un combat, une lutte immense qui n'est qu'harmonie et fait le salut » (MICHELET (J.), *La mer*, Editions l'âge d'Homme, 1983 (la 1<sup>ère</sup> édition date de 1861), p. 72).

<sup>2</sup> Hugo GROTIUS, *Mare liberum – De la liberté des mers*, Première traduction d'Antoine de Courtin en 1703, Caen, Centre de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, réimprimé en 1990, 82 p.

<sup>3</sup> Daniel VIGNES, Giuseppe CATALDI (G.), Rafael CASADO-RAIGON, *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 32.

<sup>4</sup> Pour une genèse plus détaillée de la conservation dans le droit international de la pêche maritime voir : Daniel VIGNES, Giuseppe CATALDI (G.), Rafael CASADO-RAIGON, *ibid.*, pp. 32-45.

volonté des Etats d'encadrer les activités de pêche<sup>5</sup>. Ce siècle a été le théâtre de la prolifération de ce type d'organisations internationales, qui, pour la plupart, ont mis en œuvre une politique de gestion – entendue comme la manière d'administrer une activité – et de conservation – entendue comme le maintien des choses en l'état – des ressources halieutiques. L'objectif de ces organisations, lorsqu'elles sont dotées de compétences réglementaires<sup>6</sup>, est ainsi de déterminer des règles d'aménagement de l'activité de pêche qui permettent d'assurer une pêche durable. La diversité de ces organisations rend cependant mal aisée une typologie qui permettrait d'obtenir une vision globale de ces institutions. Les ORGP sont néanmoins toutes caractérisées par trois traits, comme le relève Josette Beer Gabel<sup>7</sup>. Elles exercent, en effet, toutes leurs compétences dans un cadre régional, à l'exception de la Commission baleinière internationale (CBI) ; elles gèrent toutes une ou plusieurs espèces<sup>8</sup> et enfin, elles ont quasiment toutes compétence aussi bien en haute mer que dans les zones relevant des juridictions nationales. La plupart de ces organisations peuvent, par ailleurs, être qualifiées d'organisations internationales à part entière dans la mesure où elles ont été créées par un accord international et sont dotées de la personnalité juridique. Certains auteurs ont alors proposé une définition de ces organisations. Ainsi, une ORGP pourrait être définie comme « *an inter-governmental organisation which fulfils two conditions. Firstly, it has competence under international law to adopt legally binding conservation and management measures regarding fisheries. Secondly, the area to which this legal competence applies includes a part of the high seas* »<sup>9</sup>. Cette définition exclut de la catégorie des ORGP les organes régionaux de pêche de la FAO, établis sur le fondement de l'article VI de son Acte constitutif, qui n'ont qu'une compétence consultative<sup>10</sup>. Aujourd'hui, la volonté d'assurer une gestion durable des ressources halieutiques est affirmée à l'échelle régionale au sein de ces organisations mais

<sup>5</sup> Josette BEER-GABEL et Véronique LESTANG ont dénombré 45 organismes régionaux de pêche en 2003 dans l'ouvrage précité, la FAO en dénombre aujourd'hui 43 en activité.

<sup>6</sup> L'ouvrage relatif aux commissions de pêche de Josette BEER-GABEL et Véronique LESTANG est un outil très précieux lorsque l'on s'intéresse à ce type d'organisations car il permet d'en avoir une vision globale et particulièrement parlante. Les deux auteurs ont notamment opéré des classements de ces organisations en fonction de différents critères : zones géographiques couvertes, espèces gérées, compétences. Josette BEER-GABEL et Véronique LESTANG, *Les commissions de pêche et leur droit : la conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 298 p.

<sup>7</sup> Josette BEER-GABEL, « Les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle », in Evelyne LAGRANGE et Jean-Marc SOREL (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, § 1612, p. 821.

<sup>8</sup> Les organisations thonières, comme la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), la Commission interaméricaine du thon tropical (CITT) ou encore la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT), n'ont vocation qu'à gérer et conserver les thons et espèces apparentées. De même, l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) cible son action sur cette espèce. D'autres organisations, comme la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE), l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO) ou encore la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) ont compétence pour l'ensemble des espèces ou plusieurs catégories d'espèces d'une zone déterminée.

<sup>9</sup> Stefán ÁSMUNDSSON, « Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs) : Who are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialised RFMOs ? », disponible à l'adresse suivante : <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/soiom-2016-01/other/soiom-2016-01-fao-19-en.pdf>

<sup>10</sup> Les organes statutaires relevant de l'article VI sont les suivants : la Commission des pêches intérieures et de l'aquaculture pour l'Amérique latine et les Caraïbes (COPESCAALC) ; le Comité des pêches continentales et de l'aquaculture pour l'Afrique (CPCAA) ; la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI) ; le Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE) ; la Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien (CPSOOI) ; et la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO).

aussi à l'échelle internationale, notamment par l'objectif 14 de développement durable (ODD14) des Nations Unies intitulé « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Pour parvenir à cet objectif, la cible 4 de l'ODD 14 invite notamment « [d]'ici à 2020, [à] réglementer efficacement la pêche, [à] mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices ». Si depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, l'encadrement des techniques de pêches et la limitation des prélèvements par les ORGP ont permis de stabiliser le taux global de captures, malgré une augmentation significative de la consommation humaine de poissons<sup>11</sup>, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) reste aujourd'hui l'un des obstacles majeurs à une pêche durable. En 2013, en effet, la pêche INN représentait encore entre 11 et 26 millions de tonnes de poissons prélevés, soit 12 à 28 % de la pêche dans le monde<sup>12</sup>. Il est vrai toutefois que la lutte contre la pêche INN demeure en droit international un combat récent. En effet, « *the term 'IUU fishing' has its origin in an agenda item at the 1997 annual meeting of CCMALR* »<sup>13</sup>. Deux ans plus tard, l'expression est utilisée par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 54/32<sup>14</sup>, sans qu'elle ne soit pour autant définie. Depuis, un cadre juridique international s'est développé sous les auspices de la FAO pour lutter contre ces pratiques avec, en point d'orgue, l'adoption en 2009 de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port, qui est le premier accord international contraignant à cibler spécifiquement la pêche INN. Les rédacteurs de l'Accord ont mis au cœur du dispositif de lutte contre la pêche INN les ORGP, qui œuvraient déjà depuis de nombreuses années pour faire baisser la pêche INN de manière coordonnée. La multiplication chaotique, c'est-à-dire non coordonnée et confuse à l'heure où les Etats étendaient leurs droits de juridiction en mer par la biais des zones économiques exclusives, des ORGP durant le XX<sup>ème</sup> aurait pu nous faire alors craindre une mise en concurrence de ces dernières, notamment dans le domaine de la lutte contre la pêche INN, ou encore des conflits de compétences, étant donné que plusieurs organisations interviennent dans les mêmes espaces géographiques. Pourtant, force est de constater que malgré ces enchevêtrements de compétences géographiques, les enchevêtrements de compétences matérielles sont rares soit que les espèces visées ne soient pas les mêmes, soit que seule l'une des organisations régionales, qui officie dans la zone, dispose d'un pouvoir réglementaire. De surcroît, les ORGP, conscientes du caractère global des questions dont elles traitent, ont tendance à harmoniser leurs pratiques. Or, ce paramètre spatial récurrent, dont le droit doit tenir compte dès lors qu'il est question d'environnement, a imposé une double exigence aux ORGP. En effet, les ORGP ont dû non seulement adopter des mesures effectives et efficaces pour que leurs Etats membres pratiquent une pêche durable mais elles ont dû aussi préserver les ressources halieutiques des prélèvements qui pourraient être effectués dans le cadre d'une pêche INN. Or, cette seconde exigence les a conduites d'une part, à développer un éventail d'outils juridiques large mais aussi créatif au regard des canons du droit international public (I.) et d'autre part, à dépasser leurs frontières institutionnelles pour permettre la création d'un réseau de lutte contre les activités de pêche INN et à tendre vers un objectif commun : une

<sup>11</sup> Selon le dernier rapport de la FAO sur l'état des pêches mondiales, la consommation alimentaire humaine de poissons est passée de 9 kg par habitant en 1961 à 20 kg en 2015. FAO, *Etat de la pêche et de l'aquaculture dans le monde*, 2018, Rome, p. 2. <http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf>

<sup>12</sup> FAO, *Etat de la pêche et de l'aquaculture dans le monde*, 2014, Rome, p. 84. <http://www.fao.org/fishery/sofia/en>

<sup>13</sup> Andrew SERDY, *The New Entrants Problem in International Fisheries Law*, Cambridge University Press, Studies in international and comparative law, 2016, p. 142.

<sup>14</sup> A/RES/54/32, *Accord 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*, 19 janvier 2000, § 10.

pêche durable et soutenable (II). Reste que si la volonté de ces organisations de lutter contre les activités de pêche INN est palpable, les difficultés pour y parvenir sont grandes.

## I – LES OUTILS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LA PECHE INN AU SEIN DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHEES

Afin de parvenir à l'objectif de pêche durable, les ORGP, qui disposent d'un pouvoir réglementaire, adoptent deux types de mesures pour encadrer les activités de pêches : des mesures encadrant le déroulement de l'activité<sup>15</sup> et/ou des mesures encadrant le produit de l'activité<sup>16</sup>. Toutefois, afin d'assurer l'effectivité de ces mesures et ainsi de lutter contre la pêche illicite ou non déclarée, les ORGP ont dû renforcer les mesures de surveillance, de suivi et de contrôle des activités de pêche menées dans les zones relevant de leurs compétences (A.). De plus, afin de réduire les activités de pêche non réglementées qui diminuent l'efficacité des mesures mises en place par les ORGP, ces dernières ont voulu associer à leurs activités le plus grand nombre de parties prenantes (B.).

### A. Le déploiement de mesures de lutte contre la pêche INN au sein des ORGP

L'expression « pêche illicite, non déclarée, non réglementée », utilisée dès 1997, a été définie pour la première fois en 2001, dans le *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*. Pour certains auteurs, même si les éléments de cette expression sont complexes à appréhender, les ORGP ont su répondre par leurs actions à chacun des problèmes qu'ils soulèvent. Ainsi, « *despite the IUU acronym being an obstacle to clarity of thought and hence to good policymaking, it appears well entrenched in international fisheries policy discourse with little or no sign that this is likely to change the foreseeable future, the IUU phraseology having since the turn of the millennium thoroughly permeated not just UN General Assembly and fisheries commission resolutions but even some newer treaty texts* »<sup>17</sup>. La pratique des ORGP confirme l'adéquation des actions des ORGP en termes de surveillance, de suivi et de contrôle à chacun des types de pêche qui contreviennent aux mesures de gestion qu'elles adoptent.

Dans le cadre des ORGP, la pêche illicite comprend les activités « effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable »<sup>18</sup> ; la pêche non déclarée inclut les activités « entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation »<sup>19</sup> et la pêche non réglementée correspond aux activités de pêche « qui sont menées dans la zone de compétence d'une

<sup>15</sup> Il peut s'agir, par exemple, de la mise en place d'autorisations de pêche, de la définition des caractéristiques des engins permettant de réaliser l'activité ou encore de l'interdiction de l'utilisation de certains engins non sélectifs. Il est aussi possible de réguler le déroulement de l'activité en encadrant sa mise en œuvre et en régulant l'accès aux zones de pêche.

<sup>16</sup> Ces mesures peuvent notamment définir les caractéristiques des individus que les unités de pêche sont autorisées à prélever en termes, par exemple, de taille ou encore fixer les quotas autorisés.

<sup>17</sup> Andrew SERDY, *The New Entrants Problem in International Fisheries Law*, op. cit., p. 173.

<sup>18</sup> Point 3.1.2 du *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* adopté le 2 mars 2001.

<sup>19</sup> Point 3.2.2 du *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* adopté le 2 mars 2001.

organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation »<sup>20</sup>. Ainsi, les activités de pêche non déclarées semblent, à première vue, entrer aussi dans la catégorie des activités de pêche illicites. Toutefois, cette dernière catégorie ne recouvre pas l'ensemble des activités de pêche non déclarées envisageables. En effet, certaines activités de pêche licites, car autorisées par l'ORGP, peuvent ne pas avoir été déclarées ou avoir été mal déclarées, et devenir alors des activités de pêche non déclarées sans être pour autant illicites. Dans ce dernier cas de figure, la distinction entre les deux catégories prend tout son sens. Le point commun entre les activités de pêche illicites et les activités de pêche non déclarées, contrairement aux activités de pêche non réglementées, est qu'elles sont réalisées dans la zone de compétence d'une ORGP par des navires autorisés à pêcher dans cette zone. A l'inverse, les activités de pêche non réglementées sont réalisées par des navires non autorisés à pêcher dans une zone de compétence d'une ORGP.

Ainsi, pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, les ORGP doivent mettre en place des mesures minimales de surveillance, de suivi et de contrôle des navires qu'elles ont autorisés à pêcher dans leur zone de compétence<sup>21</sup>. La première mesure prise par l'ensemble des ORGP consiste alors à établir un registre des navires autorisés à pêcher dans leur zone de compétence afin de distinguer les activités de pêche licites des activités de pêche non réglementées<sup>22</sup>. Ensuite, en ce qui concerne le suivi, la surveillance et le contrôle des activités de pêche, les ORGP ont développé un éventail de mesures minimales – telles que le système de documentation des captures, le système de surveillance des navires, les inspections en mer, les programmes d'observation, les programmes de surveillance des transbordements, les inspections au port ou encore la désignation des ports de débarquement – permettant de contrôler les activités de pêche tout au long de leur déroulement. Si l'adoption de ces mesures minimales s'est généralisée au sein des ORGP, des disparités persistent, toutefois, en fonction du type de mesures. En effet, quasiment toutes les ORGP exigent, par exemple, de leurs Etats membres qu'ils demandent aux navires battant leur pavillon de s'équiper d'un système de surveillance des navires qui permet une surveillance par satellite de la position des navires de pêche<sup>23</sup>. A l'inverse, de nombreuses ORGP ne se sont pas dotées de système de documentation des captures<sup>24</sup>. A l'échelle internationale, la FAO a pourtant mis en

<sup>20</sup> Point 3.3.1 du *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* adopté le 2 mars 2001.

<sup>21</sup> Une étude de l'OCDE de 2018 fait la synthèse des mesures prises par les ORGP dans ce domaine : OCDE, *La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Etat des lieux et actions prioritaires pour l'avenir*, 7 janvier 2019, TAD/FI(2017)16/Final. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI\(2017\)16/FINAL&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI(2017)16/FINAL&docLanguage=Fr)

<sup>22</sup> A titre d'exemple, la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT) a mis en place un tel registre par sa Résolution C-14-01 relative à un Registre régional des navires. Le registre est disponible à l'adresse suivante : <https://www.iattc.org/VesselRegister/VesselList.aspx?List=RegVessels&Lang=ENG>

<sup>23</sup> Voir par exemple : Résolution C-14-02 de la CIATT sur l'instauration d'un système de surveillance des navires (SSN) ; Résolution CGPM/38/2014/1 sur des Directives relatives au SSN et systèmes de contrôle connexes dans la zone de compétence de la CGPM ; Rec. 14-09 relative à des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance des bateaux dans la zone de la convention de l'ICCAT ou encore la Résolution 15/03 de la CTOI sur le Programme de système de surveillance des navires.

<sup>24</sup> La Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT), la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI), l'Accord sur les pêches du sud de l'océan Indien (APSOI), l'Organisation régionale de gestion de la pêche du Pacifique Sud (ORGPPS), ou encore la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (CPPOC) n'ont pas de système de documentation des captures.

exergue le rôle fondamental de ce type de documentation pour lutter contre la pêche INN. En effet, la Conférence de la FAO a adopté en juillet 2017 des *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises* afin de pouvoir déterminer tout au long de la chaîne d'approvisionnement si le poisson provient de captures conformes aux mesures de conservation et de gestion nationales, régionales et internationales. Or, les directives de la FAO n'étant pas contraignantes, l'adoption par l'ensemble des ORGP d'un système de documentation des captures permettrait de rendre le système obligatoire à l'égard de la plupart des Etats et ainsi de renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre la pêche INN. De la même manière, certaines ORGP ne se sont pas encore dotées de programme d'inspection en mer, souvent pour des raisons financières<sup>25</sup>. Ainsi, l'absence de tels contrôles peut inciter certains navires à opérer des rejets en mer et ainsi augmenter le taux de pêche INN. La boîte à outils des ORGP pour lutter contre la pêche INN semble ainsi bien pourvue. Le principal défi reste que l'ensemble des ORGP adoptent ces mesures pour que celles-ci couvrent la plupart de la haute mer et des zones sous juridiction nationale. Par ailleurs, en sus de ces mesures de surveillance, de suivi et de contrôle, les ORGP ont aussi adopté une mesure propre à la lutte contre la pêche INN : la liste des navires INN. Depuis plusieurs années, les ORGP ont adopté des mesures visant à l'établissement d'une liste des navires se livrant à des activités de pêche INN. L'inscription sur la liste d'un navire nécessite que des preuves soient apportées du fait que le navire se livre à des activités de pêche INN. Si de telles preuves sont apportées, aussi bien un navire battant pavillon d'un Etat membre de l'ORGP qu'un navire battant pavillon d'un Etat non-membre, pourra être inscrit sur la liste. Les Etats membres de l'ORGP pourront, alors, interdire les importations, le débarquement et/ou le transbordement d'espèces en provenance de navires inscrits sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche INN. En d'autres termes, l'objectif d'une telle liste est d'interdire l'accès au marché des produits issus de la pêche INN et donc de mettre un terme à l'intérêt économique que pourraient représenter ces pratiques. Actuellement, la plupart des ORGP ont établi ce type de liste, ce qui contribue sans conteste à renforcer la lutte contre la pêche INN. Toutefois, l'établissement de ces listes révèle aussi dans le même temps l'existence de pratiques encourageant la pêche INN. Sur la liste des navires se livrant à la pêche INN de la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI) par exemple, établie en 2018, soixante-cinq navires sont actuellement inscrits et seulement cinq de ces navires sont dotés d'un pavillon étatique identifiable. Par ailleurs, parmi ces cinq navires, deux sont immatriculés dans des Etats non-membres de la CTOI. Le fait que peu de navires immatriculés au sein d'Etats membres soient inscrits sur cette liste pourrait attester de la mise en œuvre effective des mesures de la Commission par les Etats membres. Cependant, si effectivement les mesures prises par les ORGP permettent de réduire sensiblement la pêche INN, l'absence de navires battant le pavillon d'Etats membres sur ces listes résulte aussi du fait « 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 »<sup>26</sup>. Or, de nombreuses ORGP, notamment les plus récentes, ont retenu le consensus comme mode de décision de sorte que chaque Etat membre dispose d'un droit de veto pour l'inscription de nouveaux navires sur la liste des navires de livrant à des activités de pêche INN. Il est donc facile pour un Etat membre d'éviter l'inscription d'un navire battant son pavillon sur ces listes.

<sup>25</sup> La Commission pour la conservation du thon rouge du Sud, la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT) et la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI) ne disposant, par exemple, pas de programme d'inspections en mer alors qu'elles ont compétence pour la gestion d'espèces grandes migratrices particulièrement exploitées et dont les stocks s'effondrent.

<sup>26</sup> Michel MORIN, « Chapitre 2 - La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats », in Patrick CHAUMETTE (Dir.), *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics en mer*, Gomylex, 2016, p. 25.

Les ORGP ont ainsi déployé tout un arsenal juridique pour lutter efficacement contre la pêche INN. Cependant, l'efficacité de leur action dépend aussi en grande partie de la coopération étatique dans la mesure où leurs décisions ne sont contraignantes que pour les Etats membres. Or, afin que le plus grand nombre de parties prenantes soient liées par leurs décisions, les ORGP ont mis en place un statut juridique particulier à mi-chemin entre le statut d'Etat membre et celui d'observateur : le statut de partie non contractante coopérante.

#### B. *Le renforcement de la portée des mesures de lutte contre la pêche INN au sein des ORGP*

« Les océans sont particulièrement emblématiques de la tragédie des communaux. En l'absence d'accord, chaque Etat a intérêt à pêcher autant de poisson que possible avant que la ressource ne disparaisse ; chacun a également intérêt à tricher lorsqu'un accord existe. Le résultat prévisible est la chute séquentielle de divers stocks de poissons »<sup>27</sup>. Or, en haute mer, tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou non, ont la liberté de navigation, de survol mais aussi de pêche. En d'autres termes, la haute mer est régie par un principe de non-exclusion de certaines catégories d'utilisateurs. Or, ce régime de non-exclusion qui s'applique en haute mer, conjugué au caractère volontariste du droit international, a abouti à une situation inextricable : les Etats non liés par un accord de gestion et de conservation des ressources halieutiques pêchent de manière non rationnelle et les Etats liés par un tel accord, se sentant lésés, trichent sur les volumes de leurs pêcheries en déclarant des quantités bien en deçà des quantités réelles. Dès lors, afin de rendre effectif et efficace le système de gestion et de conservation des ressources halieutiques, il s'avère indispensable d'y associer l'ensemble des Etats pêcheurs. Si cette idée est présente dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, les mécanismes permettant de la concrétiser n'arriveront que bien plus tardivement<sup>28</sup>. A l'heure actuelle, la plupart des ORGP ont néanmoins mis en place un statut de partie non-contractante coopérante permettant d'associer à leurs activités le plus grand nombre d'Etats concernés.

La procédure d'octroi du statut de partie non contractante coopérante met les secrétariats des ORGP au cœur du dispositif. Ces derniers doivent en effet, à l'occasion de l'étude chaque année des informations fournies par les Etats membres, identifier les Etats qui possèdent des navires pêchant dans les zones couvertes par leurs accords. Une fois les Etats-pêcheurs identifiés, les Secrétariats les inviteront soit à devenir membres de l'ORGP, soit à devenir Parties non contractantes coopérantes. Dans cette perspective, ils leur fourniront un exemplaire de toutes les décisions et recommandations adoptées au sein de l'ORGP. Les Etats-pêcheurs pourront alors prendre leur décision en connaissance de cause c'est-à-dire en mesurant le poids de leur engagement, notamment en termes économiques. Les Secrétariats ont ainsi un rôle moteur pour réaliser une coopération effective. En sollicitant annuellement les Etats-pêcheurs non encore parties, ils tendent à les responsabiliser en les associant aux travaux de l'ORGP. Face à une société internationale résolument volontariste, le choix a été

<sup>27</sup> Philippe LE PRESTRE (P.), *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 22.

<sup>28</sup> La CGPM et la CICTA, par exemple, ne vont œuvrer en ce sens respectivement qu'en 2006 et 2003 par l'adoption de recommandations relatives à la détermination de critères pour l'octroi du statut de Partie non contractante coopérante : Recommandation REC.MCS-CGPM/30/2006/5 relative aux critères visant l'octroi du statut de partie non-contractante coopérante ; Recommandation [03-20] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur les critères visant à l'octroi du statut de partie, entité ou entité de pêche non contractante coopérante*, entrée en vigueur le 19 juin 2004.



fait de mettre en place une démarche incitative qui offre plusieurs voies aux Etats. Graduer l'étendue de l'engagement des Etats peut ainsi permettre d'associer de nouveaux Etats aux travaux des ORGP. Par ailleurs, les Etats peuvent aspirer par eux-mêmes à ce statut sans avoir préalablement été sollicités par les Secrétariats. Toutefois, contrairement à ce que pourrait laisser penser le caractère incitatif de l'invitation lancée par les Secrétariats des ORGP, l'accès au statut de Partie non contractante coopérante n'est pas automatique. Les Etats qui aspirent à ce statut doivent déclencher la procédure, fournir un certain nombre d'informations afin qu'une décision puisse être prise quant à leur situation. Même s'il s'avère nécessaire d'associer l'ensemble des Etats pêcheurs au processus de régulation des pêches pour que celui-ci s'avère efficace, cette coopération doit pouvoir être réciproque, ce dont s'assurent les ORGP avant d'octroyer le statut de Partie non contractante coopérante<sup>29</sup>. Les Etats qui ont le statut de Partie non contractante coopérante, s'ils ne sont certes pas membres de l'ORGP, ont néanmoins à leur charge un certain nombre d'obligations. Toute Partie non contractante coopérante doit, en effet, s'engager à respecter l'ensemble des mesures prises au sein des ORGP pour la conservation et la gestion des ressources halieutiques. La différence essentielle entre les membres des ORGP et les Parties non contractantes coopérantes réside dans le fait que ces dernières ne disposent pas du droit de vote. Ainsi, en acceptant de devenir Partie non contractante coopérante, les Etats signent une forme de « chèque en blanc » puisqu'ils s'engagent *a priori* sur un ensemble d'obligations dont ils ne connaissent encore ni le contenu, ni l'étendue. Ce mécanisme, sans renverser la logique volontariste du droit international – en ce sens que les Etats choisissent de devenir Parties non contractantes coopérantes – vient néanmoins l'assouplir. De ce point de vue, le statut de Partie non contractante coopérante semble moins favorable que celui de membre de la Commission. Reste alors à comprendre pourquoi les Etats acceptent de s'engager dans ces conditions alors même qu'en étant membre de la Commission, ils obtiendraient un droit de vote et donc un contrôle de l'étendue de leurs obligations ? En premier lieu, certaines entités n'ont pas la qualité pour être membres à part entière des organisations régionales de gestion des pêches. Par exemple, le Taipei chinois, lors de son discours d'ouverture à la session ordinaire de la CICTA en 2003, a rappelé qu'il « dispos[ait] d'une importante flottille de pêche qui opère depuis plus de 30 ans dans la zone de la Convention, et [qu']il n'est pas en droit de prétendre au statut de Partie contractante à l'ICCAT, même s'il désire vivement y accéder »<sup>30</sup>. Par ailleurs, certains Etats ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour pouvoir être membres de la Commission et contribuer chaque année à son fonctionnement. Dès lors, en étant Parties non contractantes coopérantes, ces Etats ne sont pas tenus d'apporter une telle contribution financière, ils s'acquittent simplement de la cotisation due par l'ensemble des observateurs liés aux frais de fonctionnement que leur présence aux réunions engendre. Enfin, certains Etats utilisent ce statut comme un statut transitoire avant de devenir membre de l'ORGP. Etre partie non contractante coopérante leur permet de mesurer les efforts qu'ils auront à fournir en étant membre et la portée de ces efforts notamment sur leur économie. La mise en place du statut de Partie non contractante coopérante marque ainsi la volonté des ORGP d'étendre la portée des mesures adoptées en leur sein en leur permettant de franchir les frontières de leurs structures et ainsi de lutter efficacement contre la pêche INN.

Le régime juridique de liberté de la haute mer mis en place par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer conduit à l'impossibilité de restreindre l'accès à la

<sup>29</sup> Au sein de la CICTA, par exemple, le statut est assumé par cinq entités : le Taipei chinois, le Guyana, Curaçao, la Colombie et le Suriname. L'Egypte, quant à elle, s'est vue refuser ce statut car ce pays ne s'engageait pas à observer les mesures de conservation et de gestion de la Commission.

<sup>30</sup> CICTA, Rapport de la période biennale 2002-03, II<sup>ème</sup> partie (2003) – vol.1, version française, SCRS, Madrid, Espagne, 2004, p. 70.

ressource. Dans cette configuration, l'efficacité des mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques adoptées dépend donc de la portée de leurs effets. Pour donner à ces mesures un potentiel d'efficacité maximum, il est nécessaire que celles-ci soient opposables à l'ensemble des utilisateurs de la zone concernée. Pour ce faire, on attend généralement que se développe une coopération qui « [a]u sens juridique, (...) est le résultat d'un accord voulu entre deux entités ayant des activités du même ordre, par lequel elles déterminent un objectif commun, qu'elles décident de poursuivre en apportant leur personnel, leur savoir-faire, leur capital et dont elles partagent également les résultats positifs ou négatifs »<sup>31</sup>. Bien souvent, dans le droit international, la coopération ainsi entendue se limite à un échange d'informations ou encore de technologies, en d'autres termes à une coopération scientifique et technique qui n'étend pas les effets des mesures de conservation. Ainsi, le statut de Partie non contractante coopérante rend au terme de coopération son sens premier, son sens commun, celui de « travailler conjointement avec d'autres ». Rendre opposables les mesures édictées aux Parties non contractantes coopérantes consiste d'un côté à prendre le risque que le statut ait peu de succès et de l'autre à marquer la volonté de rendre efficace le système juridique. Le statut de Partie non contractante coopérante est un vrai pas en avant car s'il rencontre un franc succès auprès des Etats, il pourrait à terme permettre d'enrayer le phénomène de pêche INN puisque l'ensemble des navires autorisés à pêcher seraient alors répertoriés et soumis au respect d'une part, des mesures de gestion et de conservation des ressources adoptées par les ORGP et d'autre part, aux mesures de suivi, de surveillance et de contrôle mises en place par ces dernières. Les ORGP ont ainsi considérablement développé leur arsenal juridique pour répondre aux défis posés par les activités de pêche INN. Les efforts qu'elles ont chacune déployés sont sans conteste l'un des facteurs de la diminution de ce type d'activités. Toutefois, l'action isolée des ORGP reste insuffisante face à ce phénomène global, d'autant que la haute mer est un espace particulièrement difficile à contrôler. Dès lors, seul le développement d'un réseau, à l'échelle internationale, de lutte contre les activités de pêche INN au sein duquel les ORGP auront un rôle clé à jouer, permettra de mettre un terme à l'ensemble des activités de pêche INN.

## **II – LES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHEES AU CŒUR D'UN RESEAU INTERNATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PECHE INN**

Le morcellement des océans en zones de compétence, réalisé par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, auquel s'est ajouté un second découpage réalisé par les ORGP, a conduit à une fragmentation institutionnelle et matérielle de la gestion et de la conservation des ressources biologiques marines. Or, les navires qui se livrent à des activités de pêche INN ont su profiter de ces obstacles institutionnels pour développer leurs activités. Ce n'est que récemment que les ORGP ont pris conscience de la nécessité d'une action coordonnée aussi bien entre elles (A.) qu'avec les autres organisations internationales intéressées par la lutte contre les activités de pêche INN (B.) pour enrayer le phénomène.

### *A. Les balbutiements d'une coopération entre les ORGP dans la lutte contre la pêche INN*

Afin de rendre pleinement efficace la lutte contre les activités de pêche INN, l'échange d'informations et la coopération entre ORGP est indispensable. En effet, les listes de navires se livrant à des activités de pêche INN n'ont d'intérêt que si elles sont partagées entre les ORGP afin d'éviter qu'un navire inscrit sur la liste d'une ORGP aille pêcher dans la zone de compétence d'une autre. Toutefois, la dernière étude de l'OCDE sur la pratique croisée des

<sup>31</sup> Jean TOUSCOZ, « Brève remarque terminologique », in Hubert THIERRY (dir.), *Droit international et coopération internationale. Hommages à Jean-André Touscoz*, Nice, France Europe Editions, 2007, p. 887.

navires se livrant à des activités de pêche INN entre ORGP met en exergue les insuffisances dans ce domaine, comme le montre ce tableau récapitulatif<sup>32</sup>.

**Tableau 7.4. Pratique de l'inscription croisée des navires INN entre ORGP**

Faisant l'objet de l'inscription croisée ↓	CCSBT	CGPM	CIATT	CICTA	CTOI	OPANO	CPANE	NPFC	OPASE	APSOI	ORGPPS	CPPOC	CCAMLR
CGPM	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CIATT	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CICTA	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CTOI	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CPANE	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
NPFC	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
OPASE	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
APSOI	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ORGPPS	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CPPOC	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CCAMLR	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

*Note* : La CCSBT (qui n'a pas de navire actuellement recensé sur sa liste de navires INN) et l'OPANO (dont la liste de navires INN ne comporte que des navires inscrits sur la liste de la CPANE) ont été retirées de la liste des ORGP pratiquant l'inscription croisée entre elles. Le bleu clair (■) indique que l'inscription croisée est pratiquée ou que les listes des autres ORGP sont reconnues. Le bleu moyen (■) signale le renvoi aux listes d'autres ORGP (via des liens sur le site web). Le bleu sombre (■) indique l'absence de l'une ou l'autre de ces dispositions.

Plusieurs remarques peuvent être faites à la lecture de ce tableau. En premier lieu, force est de constater que les ORGP n'ont pas mis en place de liste centralisée, ce qui faciliterait pourtant les échanges d'informations. L'option de coopération choisie est ainsi celle de l'inscription croisée qui nécessite que chaque ORGP fasse les efforts nécessaires pour que le partage des listes soit effectif. En deuxième lieu, hormis l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud, les autres ORGP ne reconnaissent pas automatiquement l'ensemble des listes des autres ORGP et donc ne pratiquent pas une inscription croisée globale, ce qui est sans conteste un frein à une lutte efficace contre les activités de pêche INN. Certains navires, comme le *Ocean Lion*, inscrits sur la liste de la Commission des thons de l'Océan Indien (CTOI) sont, en effet, inscrits en parallèle sur la liste de la Commission internationale de conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) ou encore, comme le *Neptune*, sur celle de la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT). La Commission des thons de l'Océan Indien se contente alors de faire un renvoi aux listes de ces ORGP alors même que ces ORGP gèrent une même famille d'espèces – les thonidés – et qu'en conséquence, les risques qu'un même navire se livre à des activités de pêches INN dans leur zone de compétence sont plus élevés. Pour cette catégorie d'organisations, la mise en place d'une liste centralisée paraît être particulièrement adaptée d'autant que certaines ORGP rencontrent de réelles difficultés pour établir des listes de navires se livrant à des activités de pêche INN. En effet, la Commission pour la conservation du thon rouge du sud (CCSBT) n'a, jusqu'à présent, aucun navire inscrit sur sa liste des navires se livrant à des activités de pêche INN. Elle renvoie, toutefois, aux listes des autres ORGP. Pourtant, l'OCDE a relevé à plusieurs reprises que des quantités considérables de thon rouge du Sud avait fait l'objet soit d'activités de pêche non déclarées, soit d'activités illicites<sup>33</sup>. Les problèmes structurels internes de l'organisation sont encore aujourd'hui un obstacle à son fonctionnement efficace. Toutefois, comme les thonidés sont de grands migrateurs, il est nécessaire qu'une coopération

<sup>32</sup> OCDE, *La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Etat des lieux et actions prioritaires pour l'avenir*, 7 janvier 2019, TAD/FI(2017)16/Final. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI\(2017\)16/FINAL&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI(2017)16/FINAL&docLanguage=Fr)

<sup>33</sup> OCDE, *Renforcement des organisations régionales de pêche*, 2009, p. 41.

étroite existe entre les ORGP gérant ces espèces. Ainsi, la mise en place d'une liste centralisée des navires se livrant à des activités de pêche permettrait, dans ce cas de figure, de faciliter le fonctionnement de la CCSBT. Enfin, il faut tout de même noter que deux organisations, la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) et la Commission des pêches du Pacifique ouest et central (CPPOC), ne pratiquent l'inscription croisée avec aucune autre ORGP ni même ne renvoient aux listes des autres ORGP. Ainsi, le réseau d'ORGP de la lutte contre les activités de pêche INN n'est, à l'heure actuelle, pas encore opérationnel. Il est indéniable, que dans les années à venir, l'une des clés de la réussite de la lutte contre les activités de pêche INN résidera dans la capacité des ORGP à coordonner leurs actions.

La centralisation des listes de navires se livrant à des activités de pêche INN établies par les ORGP est pourtant possible puisqu'elle a pu être réalisée à l'échelle régionale. En effet, depuis le Règlement (CE) n° 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, « (...) les navires de pêche figurant sur les listes des navires INN adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches sont inscrits sur la liste communautaire des navires INN (...). Le retrait de ces navires de la liste communautaire des navires INN dépend de la décision prise à leur égard par les organisations régionales de gestion des pêches concernées »<sup>34</sup>. Ainsi, le travail des ORGP est mis en valeur à l'échelle européenne et permet que les produits issus d'activités de pêche INN ne puissent pas entrer sur le marché européen. L'exemple de l'Union européenne montre ainsi qu'une telle centralisation des listes est envisageable. Elle permettrait alors d'exclure de l'ensemble des marchés, les produits issus d'activités de pêche INN, à condition que l'Etat du pavillon ainsi que l'Etat du port mettent aussi en œuvre leurs obligations, comme le rappelle le Règlement n° 1005/2008. En effet, si les listes de navires se livrant à des activités de pêche INN sont établies à l'échelle régionale, leur utilisation pratique est faite quant à elle à l'échelle nationale par l'Etat côtier, l'Etat du pavillon ou encore l'Etat du port. Or, la centralisation de ces listes faciliterait notamment le travail de l'Etat du port qui doit prendre la décision d'autoriser ou non l'entrée au port d'un navire ainsi que l'utilisation de son port pour le débarquement, le transbordement, le conditionnement et la transformation du poisson. L'Etat du port est ainsi le dernier rempart contre la mise sur le marché de produits issus de la pêche INN. L'*Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, adopté en 2009 et entré en vigueur en 2016, montre d'ailleurs l'importance des listes élaborées par les ORGP dans la lutte contre la pêche INN puisque « lorsqu'une Partie dispose de preuves suffisantes pour établir que le navire cherchant à entrer dans ses ports s'est livré à la pêche INDNR ou à des activités liées à la pêche en soutien à la pêche INDNR, en particulier si ce navire figure sur une liste de navires s'étant livrés à une telle pêche ou à des activités liées à cette pêche adoptée par une organisation régionale de gestion des pêches pertinente conformément aux règles et procédures de cette organisation et au droit international, la Partie interdit au navire d'entrer dans ses ports »<sup>35</sup>. La centralisation des listes des ORGP, notamment par la FAO, pourrait ainsi faciliter la mise en œuvre de l'Accord de 2009 mais aussi renforcer l'efficacité de la lutte contre les activités de pêche INN. Les ORGP sont ainsi de fait au cœur du réseau de lutte

<sup>34</sup> Article 30 du Règlement (CE) n° 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999, *Journal officiel de l'Union européenne* du 29 octobre 2008, L286/1.

<sup>35</sup> Article 9 § 4 de l'*Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, adopté en 2009 et entré en vigueur en 2016.

contre la pêche INN et doivent, à ce titre, œuvrer pour une meilleure coordination de leurs activités. Par ailleurs, d'autres organisations internationales peuvent aussi, en coopération avec les ORGP, jouer un rôle essentiel dans cette lutte.

#### B. *Les actions de coopération avec les autres organisations internationales dans la lutte contre la pêche INN*

Si les ORGP ont la responsabilité principale de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques sur la scène internationale, cette compétence relève aussi, en parallèle, d'autres organisations internationales telle que la Convention sur la diversité biologique ou encore la Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction (CITES). La gestion et la conservation des ressources halieutiques s'inscrit ainsi dans un « complexe de régimes »<sup>36</sup> qui nécessite une mise en cohérence des différents régimes par une coopération institutionnelle. Dans la lutte contre les activités de pêche INN, *en sus* des ORGP et de la FAO, deux organisations internationales se sont récemment particulièrement impliquées : la CITES et INTERPOL.

La CITES, de par son objet, a de manière évidente un rôle à jouer pour empêcher que certains produits issus d'activités de la pêche INN, ne circulent sur les marchés<sup>37</sup>. Depuis plusieurs années, la CITES a lancé un vaste programme de surveillance du commerce des requins et des raies qui sont des espèces particulièrement menacées par les activités de pêche notamment INN. En parallèle du travail mené par la CITES, de nombreuses ORGP régulent les prélèvements sur les stocks concernés en tant qu'espèces ciblées ou ont adopté des recommandations relatives à la conservation de ces espèces en tant que prises accessoires. La CICTA a, par exemple, adopté deux recommandations applicables à la Méditerranée : une pour la conservation du requin taupe-bleu<sup>38</sup> et une autre pour la conservation du requin marteau<sup>39</sup>. Dès 1994, la CITES demandait aux ORGP d'établir des programmes scientifiques pour collecter des données sur les différentes espèces de requins<sup>40</sup>. A partir de cette date, une véritable coopération s'installe entre la CITES et les ORGP pour permettre de réguler le commerce international des espèces de requins et de raies. En 2000, la première espèce de requin est inscrite à une annexe de la CITES<sup>41</sup>. A l'heure actuelle, plus d'une quinzaine d'espèces de requins et de raies figurent sur les listes des annexes de la CITES. Le travail de la CITES et celui des ORGP sont ainsi complémentaires. Les ORGP fournissent, en effet, à la CITES les éléments scientifiques nécessaires et mettent en place une régulation des prélèvements sur les stocks accompagnée d'une surveillance, d'un suivi et d'un contrôle de la mise en œuvre de ces mesures de régulation de l'activité de pêche. De son côté, la CITES, qui a mis en place un système élaboré de contrôle du commerce international des espèces

<sup>36</sup> Kal RAUSTALIA, Victor DAVID G., « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, 2004, vol. 58, n° 2, pp. 277-309.

<sup>37</sup> Pour une vision globale et complète du rôle potentiel à jouer par la CITES dans le contrôle du commerce international des ressources halieutiques, voir notamment : Solène GUGGISBERG, *The Use of CITES for Commercially-exploited Fish Species. A Solution to Overexploitation and Illegal, Unreported and Unregulated Fishing ?*, Springer, 2016, 453 p.

<sup>38</sup> Recommandation [10-06] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin-taupe bleu de l'Atlantique capturé en association avec les pêcheries de l'ICCAT*, entrée en vigueur le 14 juin 2011.

<sup>39</sup> Recommandation [10-08] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur le requin marteau (famille sphyrnidae) capturé en association avec les pêcheries gérées par la CICTA*, entrée en vigueur le 14 juin 2011.

<sup>40</sup> Résolution Conf 9.17 adoptée à la neuvième session de la Conférence des Parties à la CITES à Fort Lauderdale (Etats-Unis d'Amérique) tenue du 07 au 18 Novembre 1994 et abrogée en 2000 suite à l'adoption du Plan d'action international pour la conservation et la gestion des requins (PAI-requins).

<sup>41</sup> Le requin pèlerin (*Cetorhinus maximus*) est inscrit à l'Annexe III de la CITES, le 13 septembre 2000, à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

menacées, permet le renforcement de l'interdiction de mise sur le marché d'espèces issues d'activités de pêche INN. Le dernier rapport du groupe de travail intersessions sur les requins et les raies de la CITES a d'ailleurs mis en exergue cette coopération entre la CITES et les ORGP aussi bien d'un point de vue scientifique que juridique puisque, lorsqu'ils émettent des avis de commerce non préjudiciable et des avis d'acquisition légale et délivrent des permis CITES, les membres des ORGP pertinentes doivent tenir compte de l'ensemble des mesures de conservation et de gestion des organisations auxquelles ils participent<sup>42</sup>. Ainsi, au sein du complexe des régimes juridiques internationaux de gestion et de conservation des ressources halieutiques, des dynamiques s'installent. Les différentes organisations internationales impliquées jouent ainsi des rôles complémentaires afin de rendre plus efficace la lutte contre les activités de pêche INN. Or, si le fait que la CITES soit impliquée dans la lutte contre la pêche INN ne semble pas surprenant, l'implication d'INTERPOL est, en revanche, plus atypique.

En 2013, la Norvège, demande pour la première fois la publication d'une notice concernant un navire soupçonné de se livrer à des activités de pêche INN : le *Snake*. Ce navire figurait déjà sur les listes des navires se livrant à des activités de pêche INN de plusieurs ORGP : sur celle de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) depuis 2004, et sur celle de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO) depuis 2007. A ce titre, ce navire ne pouvait plus disposer de licence de pêche et devait être interdit d'entrée dans les ports. Toutefois, comme des incertitudes persistaient sur l'identité des exploitants du navire ainsi que sur leur *modus operandi*, la Norvège a demandé à INTERPOL la publication d'une notice mauve concernant le *Snake*. Les notices mauves d'INTERPOL ont pour objet de fournir des « informations sur des modes opératoires, des objets, des dispositifs et des méthodes de dissimulation employés par des malfaiteurs »<sup>43</sup>. En l'occurrence, une telle notice visait à obtenir des informations, notamment sur la localisation et les activités du *Snake* ainsi que sur les personnes et les réseaux qui en avaient la propriété et en assuraient l'exploitation. Suite à la publication de cette notice, d'autres notices mauves ont concerné des navires, comme notamment le *Thunder*. La fin tragique de ce dernier a été très médiatisée car son naufrage et l'arrestation des membres de l'équipage impliquaient l'ONG *Sea Shepherd*. Le focus n'a pas été mis par la presse sur la coopération des institutions internationales dans cette affaire. La condamnation des trois membres de l'équipage, en 2015 par un Tribunal de São Tomé et Príncipe, à des peines de prison fermes ainsi qu'à une amende de plusieurs millions d'euros, pour notamment des activités de pêche INN, est, en effet, le résultat de la coopération de l'ensemble du réseau d'organisations internationales impliquées dans la lutte contre la pêche INN. Ce navire était inscrit, lui aussi, sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche illicites de la CCAMLR. Il a ensuite, en 2013, sur demande de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande, fait l'objet d'une notice mauve qui s'appuyait notamment sur les éléments réunis par la CCAMLR. Enfin, la condamnation des membres de l'équipage a été rendue possible grâce aux différentes preuves collectées à la fois par la CCAMLR et INTERPOL. Depuis 2013, INTERPOL a d'ailleurs inclus la pêche illicite dans ses domaines de compétences et a mis en place un groupe de travail sur la criminalité liée à la pêche qui est, en fait, une plate-forme internationale de partage de savoirs et d'expériences afin d'élaborer, en coopération avec les autorités nationales, des approches policières novatrices pour répondre aux particularités des activités de pêche illicites. L'affaire du *Thunder* illustre ainsi le potentiel d'efficacité de la

<sup>42</sup> Rapport du groupe de travail intersessions sur les requins et les raies, Soixante-dixième session du Comité permanent de la CITES tenue à Rosa Khutor, Sotchi (Fédération de Russie) du 1<sup>er</sup> au 5 octobre 2018.

<sup>43</sup> Source : <https://www.interpol.int/fr/Notre-action/Notices/A-propos-des-Notices>

mise en réseau de l'ensemble des organisations internationales impliquées dans la lutte contre les activités de pêche INN.

\*\*\*\*\*

Porter le regard sur le rôle des ORGP dans la lutte contre les activités de pêche INN nous conduit, en conclusion, à plusieurs constats sur la physionomie actuelle du droit international de l'environnement. Le premier constat, somme toute très classique, est que le droit international de l'environnement est résolument un droit fragmenté. A ce titre, la lutte contre la pêche INN illustre parfaitement ce phénomène. Elle fait l'objet de textes internationaux élaborés au sein de la FAO, de mesures régionales spécifiques élaborées au sein des ORGP mais aussi de mesures adoptées au sein d'organisations internationales, ayant une compétence plus large que la seule gestion et conservation des ressources halieutiques. La lutte contre la pêche INN s'inscrit donc dans un complexe de régimes juridiques. Toutefois, le deuxième constat est celui du rôle prépondérant des ORGP au sein de ce complexe de régimes juridiques. Ces dernières forment un réseau, certes encore très imparfait, au cœur de ce complexe qui « orchestre »<sup>44</sup>, l'action des autres organisations internationales dans le domaine de la pêche INN. Ainsi, chacun des textes internationaux adoptés au sein de la FAO mettent au cœur des dispositifs les ORGP, il en va de même pour la CITES ou encore INTERPOL. Les ORGP sont les référentiels au sein du complexe de régimes de gestion et de conservation des ressources halieutiques. Dès lors, le réseau de lutte contre la pêche INN s'organise autour du réseau d'ORGP. Enfin, le dernier constat est celui du fort potentiel de ce réseau. En effet, lorsque l'ensemble des leviers d'action du réseau fonctionnent, son efficacité est réelle. Toutefois, les freins actuels à un fonctionnement sans accroc de ce réseau l'empêchent de déployer tout son potentiel d'efficacité. Dès lors, l'enjeu de demain consistera à affirmer le rôle des ORGP dans le réseau de lutte contre la pêche INN. Les ORGP devront toutes non seulement intégrer les mesures minimales de surveillance, de suivi et de contrôle mais aussi parfaire leur coopération, peut-être en mettant en place une liste centralisée des navires INN, mais aussi en tissant des liens étroits avec l'ensemble des organisations internationales afin de créer les dynamiques essentielles pour un réseau de lutte contre la pêche INN performant.

---

<sup>44</sup> Sur le rôle d'orchestration de certaines organisations internationales voir notamment : K. W. ABBOTT and D. SNIDAL, « International Regulation Without International Government : Improving International Organization Performance Through Orchestration », juin 2010. Disponible aux adresses suivantes : <https://ssrn.com/abstract=1487129> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1487129>