



**HAL**  
open science

# **La lutte contre la pêche illégale, non réglementée, non contrôlée, un instrument au profit du développement durable ?**

Odile Delfour-Samama

## ► **To cite this version:**

Odile Delfour-Samama. La lutte contre la pêche illégale, non réglementée, non contrôlée, un instrument au profit du développement durable ?. G. Brovelli ; M. Sancy (dir.). Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne. Actualités et défis, Presses Universitaires de Rennes, pp. 209-221, 2017. <hal-04606564>

**HAL Id: hal-04606564**

**<https://hal.science/hal-04606564v1>**

Submitted on 17 Aug 2024

**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.



HAL Authorization

## LA LUTTE CONTRE LA PECHE ILLEGALE, NON REGLEMENTEE, NON CONTROLEE, UN INSTRUMENT AU PROFIT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ?

ODILE DELFOUR-SAMAMA

« *Le droit de pêcher implique l'obligation de le faire de manière responsable, afin d'assurer la conservation et la gestion rationnelles des ressources bioaquatiques* ».

Cet extrait, issu du Code de conduite pour une pêche responsable adopté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1995, soumet l'activité de pêche au respect de règles de conservation et de gestion de la ressource. L'exploitation est donc possible mais à condition d'être menée de manière durable. Ainsi, quelle que soit la zone maritime concernée, haute mer, zone économique exclusive, mer territoriale, « *l'obligation de conservation et de gestion des ressources biologiques peut légitimement être appréhendée comme la manifestation d'une émergence environnementale en mer. Le droit de la pêche contemporain illustre d'ailleurs le lien quasi ontologique existant entre les émergences environnementales et le développement durable* »<sup>1</sup>.

Or, la pêche, connue sous l'acronyme INN (pêche illégale, non réglementée, non contrôlée) ou IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) met à mal une telle exigence.

On ne peut en effet que constater que ce type de pêche affecte les trois piliers qui, aux termes de la Déclaration de Johannesburg de 2002, composent le développement durable, à savoir, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement<sup>2</sup>.

D'une manière assez évidente, la pêche INN porte, en premier lieu, atteinte à l'environnement marin. C'est d'abord la ressource halieutique elle-même qui est menacée : en outrepassant les quotas de pêche fixés par les Etats ou les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)<sup>3</sup>, la pêche INN rend ces derniers inopérants ce qui, en plus d'affaiblir davantage les stocks de poissons empêchés de se reconstituer<sup>4</sup>, peut également décourager les navires qui les respectent et être à l'origine d'un sentiment d'injustice devant une réglementation inégalement appliquée. En outre, ce problème s'auto-alimente : à mesure que les stocks se raréfient les quotas dont disposent les opérateurs

---

<sup>1</sup>. Ros N., La lutte contre la pêche illicite, in ANDREONE G., CALIGIURI A., CATALDI G., (éd.), *Droit de la mer et émergences environnementales*, Cahiers de l'Association internationale du droit de la mer, Editoriale Scientifica, 2012, p. 71.

<sup>2</sup>. « A ce titre, nous assumons notre responsabilité collective, qui est de faire progresser, aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable », *Déclaration des Nations Unies sur le développement durable*, Johannesburg, 2002, point 5.

<sup>3</sup>. Il s'agit d'organisations internationales, sous-régionales, régionales ou mondiales avec lesquelles les Etats sont tenus de coopérer aux fins de conservation et de gestion des stocks. Il existe une cinquantaine d'ORGP et leur zone de réglementation couvre dorénavant l'ensemble des grandes pêcheries mondiales, *Droits maritimes*, BEURIER J-P., (éd.), Dalloz, 2015-2016, pp. 1318-1328.

<sup>4</sup>. Cette situation est d'autant plus dommageable que de nombreux stocks sont déjà surexploités. Selon la FAO, la proportion de stocks évalués pêchés à un niveau biologiquement viable à long terme est passée de 90% en 1974 à 71,2% en 2011. Ainsi, il a été estimé qu'en 2011, 28,8% des stocks étaient surexploités et que 61,3% étaient exploités au maximum, FAO, *Rapport sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, 2014, p. 41.

légaux diminuent. Ceux-ci peuvent alors être eux-mêmes tentés de se tourner vers la pêche INN<sup>5</sup>. Ce phénomène peut d'ailleurs être d'autant plus rapide que la pêche INN, « *pourcentage inconnu d'une ressource mal définie* »<sup>6</sup>, fausse les indicateurs d'exploitation des espèces. Chaque année, ce serait néanmoins entre 11 et 26 millions de tonnes de poissons qui seraient capturées de manière illicite, ce qui correspond à au moins 15% des captures au niveau mondial<sup>7</sup>.

Parce qu'elle peut également utiliser des méthodes de pêche non conformes, la pêche INN conduit aussi à la destruction d'habitats fragiles ; elle a ainsi été identifiée, à côté du changement climatique, de la pollution marine et des effets cumulés de la recherche et de l'exploitation minière, comme une des principales menaces pesant sur les grands fonds marins<sup>8</sup>. Elle est aussi susceptible d'augmenter les prélèvements accessoires d'espèces protégées ou menacées qu'il s'agisse d'oiseaux de mer tels que les pétrèles et les albatros, de mammifères marins, de tortues marines ou encore de requins<sup>9</sup>. La pêche illicite s'illustre en outre par la pratique conduisant les navires contrevenants à abandonner leurs engins de pêche afin de faire disparaître la preuve matérielle de leur activité. Or, ces abandons génèrent une pêche fortuite et continue dite « fantôme » qui met en danger à la fois la biodiversité marine et la navigation internationale<sup>10</sup>.

Dans le domaine économique, la pêche INN introduit une distorsion de concurrence entre pêcheurs INN et pêcheurs légaux qui exploitent les mêmes stocks et c'est cette concurrence illégale qui, à terme, peut affecter la condition sociale des pêcheurs en les privant de l'accès à une ressource qui risque de disparaître. Les conséquences s'avèrent particulièrement graves pour les communautés côtières des pays en développement qui pratiquent une pêche artisanale. En effet, la pêche INN cible souvent des espèces à forte valeur commerciale dans des zones isolées qui ne sont pas efficacement contrôlées et peut, à cet égard, avoir des effets dévastateurs pour les populations locales qui dépendent fortement de cette activité pour se nourrir et se constituer des moyens d'existence<sup>11</sup>.

Des transgressions flagrantes des droits humains et des droits des travailleurs sont par ailleurs étroitement associées à la pêche INN. Des conditions de travail qui seraient inadmissibles dans n'importe quelle autre industrie sont ainsi régulièrement imposées aux gens de mer et aux pêcheurs<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup>. Sur les principaux facteurs institutionnels, économiques et sociaux de cette pêche, voir le rapport de l'OCDE, *Pourquoi la pêche pirate perdure : les ressorts économiques de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée*, OCDE, 2005, consultable sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>6</sup>. UPTON H., VITALIS V., *Stopping the High Sea Robbers : Coming to Grips with Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries on the High Seas*, Background paper, OCDE, 2003, p. 1.

<sup>7</sup>. COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL relative à l'application du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, 1<sup>er</sup> octobre 2015, COM (2015) 480 final, p. 1.

<sup>8</sup>. Les monts sous-marins, habitats de plusieurs espèces ainsi que les coraux et les sédiments du fond de l'océan sont affectés par des pratiques de pêche destructrices ; voir notamment, Nations Unies, Assemblée Générale, *Rapport sur les travaux du Processus consultatif officiel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer à sa huitième réunion*, A/62/169 §82.

<sup>9</sup>. C'est, par exemple, le cas de la pêche à la palangre dans laquelle les requins constituent une grande partie des prises accessoires, FAO, *Rapport sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, op cit.*

<sup>10</sup>. Voir, FAO, *Abandoned, Lost or Otherwise Discarded Fishing Gear*, Fisheries and Aquaculture Technical Paper n°523, 2009.

<sup>11</sup>. Sur le rôle joué par le poisson dans la sécurité alimentaire et l'affirmation d'un droit à la sécurité alimentaire, voir, PANOSSIAN A., « Pêche et sécurité alimentaire : réflexions sur une approche fondée sur le droit à l'alimentation », *AdMer*, tome XVIII, 2013, Pedone, pp. 123-174.

<sup>12</sup>. Voir le rapport de l'INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION, *Out of Sight, Out of Mind : Seafarers, Fishers and Human Rights*, consultable en ligne, [www.itfglobal.org](http://www.itfglobal.org).

La lutte contre la pêche INN devient donc, à ce titre, une composante du développement durable ou plus précisément, l'éradication de ce type de pêche une condition de son effectivité<sup>13</sup>. Entendu de cette manière, le principe du développement durable s'élève au rang de principe opératoire.

C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu la Commission de l'Union européenne qui souligne, dans son plan d'action contre la pêche INN adopté en 2002, que la lutte contre cette pêche est nécessaire pour assurer l'exploitation durable des espèces halieutiques dans le monde.

L'Union européenne, forte de sa position de premier importateur mondial des produits de la pêche<sup>14</sup>, a donc décidé de lutter contre cette pratique en jouant sur sa viabilité économique. En effet, cette pêche perdure car elle reste lucrative pour les pêcheurs qui capturent des espèces très recherchées comme la légine australe et le thon, capture qui leur assure des bénéfices plus importants que s'ils devaient respecter les réglementations internationales, européennes ou nationales. En exigeant que les produits qu'elle importe sur son territoire ne proviennent pas de la pêche INN, l'Union européenne espère donc éliminer les principaux débouchés commerciaux et mettre fin à un modèle économique qui privilégie les bénéfices à court terme sur la gestion durable des ressources halieutiques.

C'est la finalité du règlement 1005/2008 destiné à prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN<sup>15</sup>, entré en vigueur en 2010 complété par le règlement 1224/2009 du 20 novembre 2009<sup>16</sup> et le règlement d'exécution 1296/2015 du 28 juillet 2015 modifiant le règlement (UE) 468/2010 établissant la liste de l'Union européenne des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée<sup>17</sup>.

L'apport de l'approche européenne est double puisque celle-ci, en plus de donner un caractère juridiquement contraignant à la définition de la pêche INN (I) retient une conception globale des moyens de lutte contre cette pratique (II).

## **I. Une définition juridiquement contraignante de la pêche INN**

La nécessité de lutter contre la pêche INN fut d'abord une préoccupation internationale ; ce sont donc assez naturellement les organisations régionales des pêches (ORGP) qui, les premières, adoptèrent des mesures afin de contrecarrer la pêche INN, principal obstacle au bon déroulement de leurs activités. Dès les années 1990, la Commission pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique (CCAMLR, *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*) a pris conscience de l'ampleur de la pêche illégale de la légine australe, estimée à plus de six fois la capture déclarée par les navires de pêche licites. Cette dernière a donc adopté des mesures de conservation afin de traiter spécifiquement de la menace posée par la pêche INN, notamment par l'établissement

---

<sup>13</sup>. A ce titre, la lutte contre la pêche INN figure à l'objectif 14-4 du Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, *A/RES/70/1*, 21 oct 2015.

<sup>14</sup>. EUROPEAN COMMISSION, Handbook on the practical application of Council Regulation (EC) n°1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, *A/12880*.

<sup>15</sup>. Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, *JOCE L 286/1*, 29 octobre 2008 p. 1). Le Règlement INN proposé par la Commission européenne, accompagné d'une Communication en octobre 2007, était basé sur les apports et les résultats d'une consultation publique lancée en janvier 2007. Cette proposition, qui a été appréciée positivement et soutenue par le Parlement européen et le Comité économique et social européen, a recueilli une approbation politique unanime lors du Conseil européen des Ministres de la pêche le 24 juin 2008, qui a adopté le règlement INN formellement le 29 septembre 2008.

<sup>16</sup>. Règlement (CE) 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, *JOUE L343/1*, 22 décembre 2009.

<sup>17</sup>. *L 199/12 JOUE* du 29.7. 2015.

de la liste des navires INN des Parties contractantes<sup>18</sup>. Néanmoins, devant les difficultés rencontrées par les ORGP et la nécessité de dépasser un cadre régional, la FAO a adopté, en 2009, un accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Cet accord reprend le plan d'action international élaboré par cette même organisation en 2001, instrument de *soft law* applicable de manière seulement volontaire par les Etats, lui-même issu du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995<sup>19</sup>.

Nous sommes donc en présence d'une construction juridique qui, à l'instar d'autres branches du droit<sup>20</sup>, progresse des instruments de *soft law* vers des normes obligatoires. Toutefois, les calendriers des différents ordres juridiques ne coïncidant pas nécessairement, plusieurs textes, de valeur juridique inégale, peuvent co-exister, ce qui à défaut de présenter une image très claire<sup>21</sup>, permet de pallier certaines lacunes.

Ainsi, le règlement 1005/2008 donne une valeur juridique à la définition de la pêche INN dont les termes sont issus, presque à l'identique, du plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée, non réglementée adopté en 2001 par le Comité des pêches de la FAO et auquel l'Accord de 2009 renvoie<sup>22</sup>.

Cette définition ne concerne pour le moment que les produits importés sur le sol européen mais a vocation à devenir universelle puisque l'Accord de 2009 est entré en vigueur le 5 juin 2016, un mois après le dépôt de la vingt cinquième ratification. L'Union européenne, mais également les principaux « Etats pêcheurs » que sont la Norvège, les Etats-Unis et le Chili sont d'ailleurs membres de cet accord.

Cela est d'autant plus important que la définition retenue présente l'intérêt de couvrir, de manière semble-t-il assez exhaustive, les différentes formes que peut prendre la pêche illégale même si une telle énumération peut sembler artificielle, ces activités étant, en pratique, le plus souvent concomitantes.

Le règlement 1005/2008 identifie à cet effet trois types de pêche :

La pêche illicite qui est la pêche effectuée dans les eaux d'un Etat sans autorisation ou en contrevenant à ses lois et règlements ou en violation des règles internationales (art. 2-2) ;

La pêche non déclarée qui recouvre les activités de pêche qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de manière frauduleuse à l'autorité nationale ou à l'ORGP (art. 2-3) ;

La pêche non réglementée qui vise les navires qui pêchent dans une zone de compétence d'une organisation régionale sans avoir la nationalité d'un Etat partie à cette organisation ou d'une manière non conforme aux mesures de conservation et de gestion fixées par cette organisation (art. 2-4).

C'est donc une présomption de pêche INN qui pèse sur tout navire de pêche lorsque ce dernier, entre autres, ne possède pas de permis de pêche, ne transmet pas ses données de capture, opère

---

<sup>18</sup>. Conservation Measure 10-06, 2008, complétée par la liste des navires INN des Parties non contractantes, Conservation Measure 10-07, 2009, [www.ccamlr.org](http://www.ccamlr.org).

<sup>19</sup>. Voir, pour les développements historiques, MORIN M., L'accord de la FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port, *DMF*, septembre 2010, p. 737.

<sup>20</sup>. C'est le cas du droit international de l'environnement qui s'est construit à partir de concepts et de principes au départ « programmatoires » et prospectifs avant de se transformer en normes positives, DAILLIER P., M. FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, L.G.D.J, 8ème éd., 2010, p. 1417.

<sup>21</sup>. Ce chevauchement des calendriers a d'ailleurs obligé les délégations qui ont négocié l'Accord de 2009 à veiller à ce que les dispositions adoptées n'entrent pas en conflit avec leurs règles internes, MORIN M., *ibid.* p. 738.

<sup>22</sup>. « L'expression « *pêche illicite, non déclarée et non réglementée* » désigne les activités définies au paragraphe 3 du Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », art. 1-e de l'Accord de 2009.

dans une zone interdite, pêche des espèces non autorisées, utilise des engins interdits, est sans nationalité,<sup>23</sup> ne respecte pas les mesures de conservation d'une ORGP alors qu'il pêche dans sa zone de compétence, procède à des transbordements ou participe à des opérations conjointes de pêche avec des navires de pêche dont il est établi qu'ils ont pratiqué la pêche INN<sup>24</sup>. Relèvent également d'une activité de pêche INN le fait, pour un navire, de falsifier ou dissimuler son marquage, son identité ou son immatriculation ou de faire disparaître des éléments de preuve intéressant une enquête ou bien alors d'entraver la mission des agents dans l'exercice de leur fonction d'inspection du respect des mesures de conservation et de gestion applicables.

Cette volonté d'exhaustivité ne se limite pas à la définition de la pêche INN puisqu'elle caractérise le règlement dans son ensemble comme l'illustre l'étude du dispositif mis en place.

## II. L'approche globale des moyens de lutte

Le règlement fait assez logiquement le choix d'une approche globale de la pêche INN d'un point de vue à la fois spatial (A) et matériel en raison de l'éventail des outils utilisés (B).

### 1. Un champ d'application étendu

Aux termes de l'article 1-3 du règlement, sont visées toutes les activités de pêche INN et activités connexes<sup>25</sup> menées dans les eaux communautaires, les eaux maritimes relevant de la juridiction ou de la souveraineté de pays tiers ou en haute mer telle que définie à l'article 86 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer<sup>26</sup>. Les activités de pêche INN dans les eaux maritimes des territoires et des pays d'outre-mer sont, quant à elles, traitées comme les activités menées dans les eaux maritimes de pays tiers<sup>27</sup>. Ce sont donc bien toutes les zones maritimes qui sont couvertes, y compris les zones internationales, c'est-à-dire les zones dans lesquelles les Etats n'exercent ni souveraineté, ni droits souverains.

Quant au navire de pêche, il englobe :

*« tout navire, quelle qu'en soit la taille, utilisé ou destiné à être utilisé en vue de l'exploitation commerciale des ressources halieutiques, y compris les navires de soutien, les navires-usines, les navires participant à des transbordements et les navires transporteurs équipés pour le transport de produits de la pêche, à l'exception des porte-conteneurs ».*

Une fois encore, cette définition, de par sa généralité, assure une couverture maximale des sources éventuelles de pêche INN puisqu'elle permet d'englober tout type de navire, à l'exception des porte-conteneurs ainsi que tous les produits de la pêche y compris les produits issus de captures débarquées par les plongeurs ou provenant de pièges embarqués sur des navires de support. Il en va

---

<sup>23</sup>. Hypothèse envisagée à l'article 3-1 du règlement qui évoque la notion de navire apatride, concept assez étrange, la définition de l'apatridie se référant davantage aux individus. Voir, à cet égard, la Convention de New York du 28 septembre 1954 : « le terme « apatridie » désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (art. 1-1).

<sup>24</sup>. Article 3-1 du Règlement.

<sup>25</sup>. Comme le transbordement par exemple qui consiste à décharger sur un autre navire une partie ou la totalité des produits de la pêche se trouvant à bord d'un autre navire de pêche (art. 2-10 du règlement). Or, il est communément admis que les opérations de transbordement constituent une méthode de blanchiment des captures illicites.

<sup>26</sup>. Ce qui, aux termes de l'article 86, correspond à toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un Etat, ni dans les eaux archipélagiques d'un Etat archipel.

<sup>27</sup>. Conformément à l'article 198 du TFUE en vertu duquel, « Les Etats membres conviennent d'associer à l'Union les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières ».

de même des produits élevés dans une exploitation piscicole avant d'être proposés à la vente<sup>28</sup>.

Au final, nous sommes en présence d'un règlement qui s'applique à tout navire de pêche, battant tout pavillon dans toutes les eaux maritimes à condition, toutefois, que les produits qui sont issus de la pêche, transformés ou non, fassent l'objet d'un commerce impliquant l'Union européenne ou ses ressortissants par le biais soit, d'importations à partir de pays tiers vers l'Union européenne, soit d'exportations vers les pays tiers de produits capturés par des ressortissants de l'Union européenne.

Ces derniers font également l'objet de dispositions spécifiques en ce que le règlement prévoit un système de sanctions à l'égard des ressortissants pratiquant ou facilitant la pêche INN et pose le principe selon lequel « *les ressortissants relevant de la juridiction des Etats membres ne facilitent ni ne pratiquent la pêche INN, que ce soit en acceptant un engagement à bord, en tant qu'exploitants ou propriétaires effectifs des navires de pêche figurant sur la liste communautaire des navires INN* »<sup>29</sup>. Il revient aux Etats membres de sanctionner les infractions aux règles en vigueur. Mais leur liberté est désormais encadrée puisque le règlement du 20 novembre 2009 établit un dispositif obligeant ces derniers à prévoir un niveau de sanction proportionnel à la gravité des infractions dans le but de décourager les opérateurs ou de priver les contrevenants des avantages économiques découlant de celles-ci. Ainsi, en matière d'infractions graves<sup>30</sup>, le règlement exige des Etats membres qu'ils établissent un système de sanctions reposant sur un mécanisme de permis à points<sup>31</sup>.

Une fois le champ d'application spécifié, reste encore à étudier les mesures qui ont été adoptées afin de contrôler l'origine des produits de la pêche. Au-delà de leur diversité, elles mettent en lumière la nécessité d'une approche fondée sur la coopération.

## **2. Un dispositif varié fondé sur une nécessaire coopération**

Trois acteurs, appelés à coopérer afin de lutter contre la pêche INN, sont en charge de l'application du règlement.

L'outil au cœur de cette coopération est le certificat de capture délivré par l'Etat du pavillon et destiné à garantir que les produits importés dans l'Union européenne à partir de pays tiers ainsi que toutes les captures provenant de navires de pêche européens destinées à être exportées vers des pays tiers ne proviennent pas de la pêche INN<sup>32</sup>.

Le règlement (CE) 1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 est venu préciser le contenu de ces certificats car la complexité des informations demandées aurait pu conduire à fermer le marché européen à certains Etats dès lors qu'ils n'auraient pas été en capacité de fournir de telles données. L'article XX du GATT admet l'adoption de dispositions dérogatoires à la liberté de commerce « *sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* » et, à condition que ces mesures se rapportent à « *la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* »<sup>33</sup>. L'Union européenne a, à

---

<sup>28</sup>. EUROPEAN COMMISSION, Handbook on the practical application of Council Regulation (EC) n°1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, *op cit*.

<sup>29</sup>. Art. 39-1.

<sup>30</sup>. Définies à partir de critères tels que le dommage causé, sa valeur, l'étendue de l'infraction ou sa répétition, art. 42 du règlement de 2008.

<sup>31</sup>. Art. 92 du règlement de 2009.

<sup>32</sup>. C'est l'article 12 du Règlement qui conditionne l'importation des produits issus de cette pêche à la présentation de ce certificat.

<sup>33</sup>. Art XX g) du GATT. Dans un rapport du 12 octobre 1998, l'organe d'appel de l'OMC, appelé à se prononcer sur la conformité au GATT d'une disposition des Etats-Unis soumettant l'importation de crevettes sur leur

cet égard, notifié le Règlement INN à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)<sup>34</sup> afin de démontrer que la mise en œuvre de ses dispositions, y compris son certificat de capture, ne constitue pas une barrière commerciale non tarifaire dès lors qu'il n'y a pas de différence de traitement entre les ressortissants de l'Union et ceux des pays tiers ; en outre, le règlement INN est également conforme aux mesures prises au niveau international, notamment dans le cadre des ORGP. Au final, le Règlement, loin d'être une entrave au commerce international, devrait au contraire le favoriser en éliminant la concurrence déloyale impliquant des produits illicites<sup>35</sup>. Conformément au cadre posé par la Convention de Montego-Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, l'Etat du pavillon se voit donc reconnaître un rôle essentiel dans la lutte contre la pêche INN, rôle d'ailleurs souligné par Le Tribunal international pour le droit de la mer (TIDM). Saisi d'une demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), sur la question des obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche INN exercée à l'intérieur de la Zone Economique Exclusive des Etats tiers ainsi que sur la mesure dans laquelle l'Etat du pavillon peut être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon, le TIDM a considéré que « *les Etats membres de la CSRP peuvent tenir pour responsable l'Etat du pavillon d'un navire se livrant à des activités de pêche INN dans leur zone économique exclusive en cas de manquement attribuable à cet Etat aux obligations internationales qui lui incombent* » (147) ; « *Toutefois, l'Etat du pavillon n'est pas tenu pour responsable s'il a pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour s'acquitter de son obligation de « diligence due » en vue de veiller à ce que les navires battant son pavillon ne se livrent pas à des activités de pêche INN dans les zones économiques exclusives des Etats membres de la CSRP* » (148)<sup>36</sup>.

Le second acteur est, en quelque sorte à l'autre bout de la chaîne, l'Etat du port qui ne peut donner l'autorisation à un navire de pêche de pays tiers d'accéder au port que si ce dernier détient un certificat de capture valide<sup>37</sup>. L'Etat du port doit, en outre, en application de l'article 9 du Règlement, inspecter au moins 5% des opérations de débarquement et de transbordement effectuées par les navires de pêche de pays tiers chaque année. Dans ce cadre, devront obligatoirement être inspectés les navires de pêche dont la Commission européenne présume qu'ils ont pratiqué la pêche INN, les navires de pêche figurant sur une liste des navires INN adoptée par une ORGP ou les navires ayant

---

territoire à des méthodes de pêches conformes à la sauvegarde des tortues marines, a considéré que « *conformément à la règle de l'effet utile de l'interprétation des traités, les mesures visant à conserver les ressources naturelles épuisables, qu'elles soient biologiques ou non biologiques, peuvent relever de l'article XX g) du GATT.* », OMC, WT/D558/AB/R, 12 octobre 1998.

<sup>34</sup>. WT/L/747 du 10 février 2009.

<sup>35</sup>. Cette dernière question a également été soulignée dans un récent article sur les mesures commerciales prises pour lutter contre la pêche INN. L'article souligne que « de nombreux pays pêcheurs et exportateurs [...] craignent que ces régimes deviennent des obstacles inutiles au commerce », soulignant la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution sur la pêche durable de 2013 à la FAO d'élaborer des lignes directrices et des critères applicables pour les systèmes de certificats de capture. Lors de sa session de juin 2014, le Comité des Pêches de la FAO (COFI), a en outre demandé que ces lignes directrices ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce, et qu'elles respectent le principe d'équivalence, soient basées sur le risque, soient fiables, simples, transparentes et, si possible, électroniques, International Centre for Trade and Sustainable Development, Tackling illegal, unreported, and unregulated fishing: New approaches, *Fisheries Biores* 8 (6), 15 juillet 2014, <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/tackling-illegal-unreported...>; pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir LEROY A., GALLETI F., CHABOUD C., The EU restrictive trade measures against IUU fishing, *Marine Policy*, n°64, 2016, pp. 82-90.

<sup>36</sup>. TIDM, affaire 21, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches*, 2 avril 2015, consultable sur le site du TIDM, [www.itlos.org](http://www.itlos.org)

<sup>37</sup>. Art. 7-1.

fait l'objet d'un rapport d'observation en cas de suspicion de pêche INN<sup>38</sup>. Le constat d'une pêche INN emporte alors l'interdiction de débarquement<sup>39</sup> ainsi que l'envoi à l'Etat du pavillon du rapport d'inspection aux fins de sa propre enquête, ce dernier restant toutefois libre de la suite à donner<sup>40</sup>.

Le règlement, à l'instar de la Convention de Montego-Bay ou de l'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ne précise pas ce qu'il entend par « Etat du port »<sup>41</sup>. Les Etats membres ont, à cet effet, désigné des ports ouverts aux navires des pays tiers qui ne pourront décharger leur marchandise que dans ces ports préalablement identifiés<sup>42</sup>.

L'Etat du port vient donc jouer un rôle complémentaire : il ne s'agit pas de substituer l'Etat du port à l'Etat du pavillon mais d'inciter ce dernier, par les contrôles réalisés en aval, à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la pêche INN. L'Etat du port en tant qu'Etat ayant, à un moment donné, une emprise réelle sur le navire, se voit donc reconnaître des pouvoirs étendus dans la lutte contre la pêche INN pour des raisons identiques à celles ayant justifié son action en matière de protection de l'environnement<sup>43</sup> ou de sécurité maritime. En effet, si l'on compte de plus en plus sur l'Etat du port pour lutter contre certaines pratiques illicites, qu'elles affectent la ressource ou l'environnement marin en général, c'est dans une large mesure en raison des défaillances de certains Etats à contrôler effectivement les navires battant leur pavillon. De même, recourir à l'Etat du port permet de compenser les limites juridiques auxquelles l'Etat côtier, exclusivement compétent dans les zones sur lesquelles il a juridiction, est confronté. En outre, certains Etats côtiers peuvent avoir le plus grand mal à faire respecter les normes de pêche dans leurs propres eaux. C'est particulièrement le cas des Etats en développement qui ne disposent pas toujours des moyens matériels suffisants pour protéger leurs ressources<sup>44</sup>.

Ainsi, les compétences de l'Etat du port s'exercent d'une manière strictement fonctionnelle indépendamment de tout lien personnel ou territorial à la seule condition que le navire mouille dans

---

<sup>38</sup>. Cette hypothèse est prévue à l'article 48 du Règlement aux termes duquel « lorsqu'une autorité compétente d'un Etat membre chargée de l'inspection en mer observe un navire de pêche pratiquant des activités susceptibles de constituer une pêche INN, elle établit immédiatement un rapport relatif à cette observation. Ce rapport et les résultats des enquêtes menées sur ce navire de pêche par cet Etat membre sont considérés comme des preuves aux fins de la mise en œuvre des systèmes de recensement et d'exécution prévus au présent règlement ».

<sup>39</sup>. Article 11-2 du Règlement.

<sup>40</sup>. Noter que les navires de pêche de l'Union européenne sont contrôlés dans le cadre du Règlement (CE) n°1224/2009 du 20 novembre 2009, *JOUE L. 343/1*.

<sup>41</sup>. L'Accord de 2009 définit néanmoins le terme de « port » comme englobant « les terminaux au large ainsi que les autres installations servant au débarquement, au transbordement, au conditionnement, à la transformation, à l'approvisionnement en carburant ou à l'avitaillement », art. 1-g.

<sup>42</sup>. En France, 22 ports ont été désignés, 18 en métropole ; 4 dans les DOM, arrêté du 22 décembre 2009 fixant la liste des ports désignés ainsi que les modalités de débarquement et de transbordement ou d'accès aux services portuaires des navires de pêche battant pavillon tiers dans le cadre de la réglementation communautaire sur la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, *JORF n°0302 du 30 décembre 2009*, version en vigueur au 29 février 2016.

<sup>43</sup>. En application de l'article 218 de la Convention de Montego-Bay, « l'Etat du port peut, lorsqu'un navire se trouve volontairement dans un de ses ports, ouvrir une enquête et lorsque les éléments de preuve le justifient, intenter une action pour tout rejet effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale ou de sa Zone économique exclusive par le navire en infraction aux règles et normes internationales applicables ». Cette compétence de l'Etat du port va voir ses modalités précisées s'agissant des ports européens dans le Memorandum d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'Etat du port du 26 janvier 1982.

<sup>44</sup>. ITEN J-L., Les compétences de l'Etat du port, *AFDI*, 2010, p. 532.

un de ses ports. En ce sens, l'Etat du port est « celui qui est susceptible d'exercer les pouvoirs décrits dans une convention à l'égard du navire étranger se trouvant dans un port de cet Etat »<sup>45</sup>.

Dernier rouage de ce mécanisme, la Commission de l'Union européenne a pour mission d'établir un système d'alerte afin d'attirer l'attention des Etats sur des pratiques potentiellement frauduleuses et donc, des situations à risque. L'intérêt d'un tel système, visé aux articles 23 et 24 du règlement, est de cibler les contrôles et de les rendre, par conséquent, plus efficaces<sup>46</sup>. Le règlement donne également à la Commission le pouvoir d'établir une liste communautaire des navires de pêche INN. L'inscription sur une telle liste d'un navire de pêche, qu'il batte pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat tiers, est toutefois conditionnée à l'inertie et au laxisme de son Etat du pavillon qui ne doit avoir pris aucune sanction efficace ni aucune mesure appropriée alors même qu'il a été informé de la situation<sup>47</sup>. La liste communautaire des navires de pêche INN fait figure, à ce titre, de mesure de dernier recours visant à empêcher ces navires de continuer à profiter de la pêche INN en toute impunité. En effet, cette inscription, loin d'être une simple mesure administrative, donne lieu à des mesures contraignantes telles que, notamment, le retrait des autorisations de pêche, l'interdiction de commercialisation de produits provenant de ces navires de pêche et l'interdiction d'accès aux ports des Etats membres de l'Union, exception faite des situations de force majeure ou de détresse.

Ce dispositif est d'autant plus intéressant que, en application de l'article 30 du règlement, les navires de pêche figurant sur les listes noires adoptées par les ORGP seront également inscrits automatiquement sur la liste communautaire des navires de pêche INN<sup>48</sup>. Le Règlement instaure donc un principe de reconnaissance des décisions prises au sein des ORGP<sup>49</sup> ce qui permet d'étendre le champ des navires potentiellement concernés et de renforcer d'autant plus la coopération avec ces dernières que certaines d'entre elles ont également établi leur propre système de certification de captures<sup>50</sup>.

De même, la Commission s'est vue reconnaître, en application de l'article 31 du règlement, la possibilité de recenser les pays tiers non-coopérants définis comme tout Etat ne s'acquittant pas des obligations relatives aux mesures à prendre pour prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN que le droit international lui impose en sa qualité d'Etat du pavillon, d'Etat du port, d'Etat côtier ou d'Etat de commercialisation<sup>51</sup>. Il convient néanmoins de noter que, dans son analyse de la situation, la Commission prend également en compte un certain nombre de critères témoignant de la « bonne volonté » de l'Etat. Sont ainsi étudiées l'efficacité avec laquelle le pays coopère avec la Communauté ; l'efficacité des mesures exécutoires prises par le pays tiers concerné ; l'historique, la nature, les circonstances et l'ampleur des manifestations de la pêche INN considérée ; pour les pays en

---

<sup>45</sup>. VIGNES D., La juridiction de l'Etat du port et le navire et droit international, in *Le navire en droit international*, SFDI, Colloque de Toulon, 1991, Pedone, 1992, p. 130.

<sup>46</sup>. Les avis d'alerte sont publiés sur le site Internet de la Commission ainsi que dans le Journal officiel de l'Union européenne et sont régulièrement mis à jour. Le résultat final des vérifications induites par ces avis est également rendu public.

<sup>47</sup>. Quel que soit le pavillon, le navire de pêche sera inscrit par la Commission européenne sur la liste des navires de pêche INN si l'Etat du pavillon ne donne pas suite aux demandes officielles d'enquête adressées par la Commission. La procédure est détaillée aux articles 26 à 29 du règlement.

<sup>48</sup>. L'Union européenne recense, en mars 2016, 112 navires engagés dans des activités de pêche INN, y compris les navires répertoriés par les ORGP, règlement d'exécution (UE) 2015/1296 du 28 juillet 2015, L199/12.

<sup>49</sup>. Il convient de noter que ce principe de reconnaissance des décisions des ORGP a également été défendu par les Etats occidentaux lors de la négociation de l'Accord de 2009 mais refusé par les Etats latino-américains, notamment l'Argentine et le Mexique, voir, M. Morin, *op cit*, p. 399.

<sup>50</sup>. C'est le cas, notamment de la CCAMLR, de la Commission pour la conservation du Thon rouge du Sud (CCSBT) ou de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT).

<sup>51</sup> Art. 31-3

développement, des capacités existantes des autorités compétentes<sup>52</sup>. S'ensuit alors une procédure en trois étapes essentiellement destinée à encourager ces Etats à se conformer aux normes internationales<sup>53</sup>.

## Conclusion

Le règlement adopté en 2008 s'avère donc, à la lecture de ses dispositions, un texte ambitieux dont la finalité première est, par le biais du mécanisme de certification, d'assurer la traçabilité de l'ensemble des produits de la pêche commercialisés au sein de l'Union européenne. A cet effet, en plus des obligations classiques pesant sur les Etats du pavillon, il met l'accent sur le contrôle des navires dans les ports qui vient compléter la recherche des infractions en mer souvent plus aléatoire. Ce faisant, il déplace la charge du contrôle vers les Etats importateurs dont les consommateurs profitent de la pêche<sup>54</sup>.

Il est néanmoins probable que des améliorations restent à apporter. Ainsi, une étude soutenue par le *Stop Illegal Fishing Program*, note qu'à ce jour aucune donnée n'a été publiée suggérant une réduction importante des volumes de poissons provenant de la pêche INN entrant sur le marché européen du fait de la mise en œuvre de la réglementation européenne<sup>55</sup>. De son côté, la Direction Générale des Affaires Maritimes et de la Pêche de la Commission, dans un rapport rendu public en avril 2014, s'est elle-même livrée à une évaluation comparative de l'application du règlement au regard de la politique commune des pêches<sup>56</sup>.

Le règlement de 2008 ne constitue que l'une des premières étapes d'une politique maritime intégrée de l'Union. En effet, la gestion durable des stocks halieutiques, menacés par des pratiques de pêche INN, ne peut passer que par un renforcement de la coopération internationale et une prise de conscience internationale de la nécessité de préserver ces ressources dans l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle la Commission s'est engagée à examiner les mesures supplémentaires qu'il

---

<sup>52</sup> Art. 31-5

<sup>53</sup> Depuis l'entrée en vigueur du règlement, des procédures de pré-recensement ont été engagées à l'encontre de 23 Etats. Ces procédures ont conduit au recensement de 4 Etats (Le Belize, le Cambodge, la Guinée et le Sri-Lanka), lesquels ont tous été placés sur la liste des pays non-coopérants avant d'en être retirés, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil relative à l'application du règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN, 1<sup>er</sup> oct 2015 p. 6. Sur le détail de cette procédure, voir également, TSAMENYI et al., *The European Council regulation on illegal, unreported and unregulated fishing: an international fisheries law perspective*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010 et PERIARD A., *La politique européenne de lutte contre la pêche INN : le droit de l'Union européenne, garant de l'effectivité du droit international ?*, Mémoire soutenu dans le cadre du M2 Droit et sécurité des activités maritimes et océaniques, Université de Nantes, 2016.

<sup>54</sup> . ITEN J-L., *op cit*, p. 535.

<sup>55</sup> . L'étude souligne, à titre illustratif, que l'application du règlement se base sur des copies de documents au format papier qui peuvent sérieusement compromettre la sécurité et la traçabilité. Bien que les capacités de contrôle aient été améliorées, l'Union ne dispose pas actuellement de la capacité de contre-vérifier l'authenticité des certificats, *Stop Illegal Fishing*, A recent report questions "Is the EU IUU Regulation working?", 7 juillet 2014, [http://www.stopillegalfishing.com/sifnews\\_article.php?ID=149](http://www.stopillegalfishing.com/sifnews_article.php?ID=149).

<sup>56</sup> . DG Mare, *Study on the state of play regarding application and implementation of Council Regulation (EC) N° 1005/2008 of 29 September 2008, establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (IUU Regulation) Lot 2: Retrospective and prospective evaluation on the common fisheries policy, excluding its international dimension*, Final Report, April 2014.

conviendra de prendre au niveau international en matière de lutte contre la pêche INN dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour améliorer la gouvernance des océans.

