

Délivré par **UNIVERSITÉ DE PERPIGNAN VIA DOMITIA**

Préparée au sein de l'école doctorale INTERMED 544
unités de recherche EA4216 CDED et UMR MARBEC (IRD)

Spécialité : Droit public

Antonia LEROY

**LES TRANSFORMATIONS DU DROIT DES PÊCHES FACE À
L'ÉMERGENCE D'UN PROBLÈME JURIDIQUE : LA PÊCHE
ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE**

Aspects de droit international, européen et national

Soutenue le 13 décembre 2019

Sous la direction de M^{me} Florence GALLETTI

JURY :

Jean-Pierre BEURIER, Professeur Émérite, université de Nantes, France.
RAPPORTEUR

Giuseppe CATALDI, Professeur, Université des études de Naples « L'Orientale », Italie.
PRÉSIDENT DU JURY

Gabriela A. OANTA, Professeur, Universidade da Coruña, Espagne.
RAPPORTEUR

François FÉRAL, Professeur, Université de Perpignan, France.
MEMBRE

Christian CHABOUD, Chargé de recherche de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), France.
MEMBRE

Florence GALLETTI, Chargée de recherche-HDR de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Université de Perpignan et UMR MARBEC *MARine Biodiversity, Exploitation & Conservation*, France.
MEMBRE et DIRECTRICE DE THÈSE

REMERCIEMENTS

J'aimerais tout d'abord remercier chaleureusement ma directrice de thèse, Florence GALLETI, pour m'avoir fait confiance, soutenue et guidée dans cette aventure qu'est la thèse. Je lui suis reconnaissante de m'avoir par-dessous tout appris à être méticuleuse dans mon propos.

Merci à Christian CHABOUD, François FÉRAL et Nathalie ROS pour leur participation à mon comité de suivi de thèse et leurs suggestions toujours avisées.

Merci à l'IRD, *via* l'UMR MARBEC de Sète, et aux différentes personnes interrogées, que ce soit au sein des institutions internationales et européennes, dans mon milieu professionnel ou sur le terrain avec des acteurs du secteur en France comme dans d'autres pays (Sénégal, Madagascar, Mozambique, Afrique du Sud) pour m'avoir transmis des informations essentielles à l'élaboration de la thèse.

Merci à Fred MARTIN pour avoir relu plusieurs chapitres de ma thèse et pêché au fond des phrases des coquilles orthographiques avec humour.

Enfin, mes remerciements vont aussi à ma famille et mes amis pour leur soutien moral durant ces six dernières années. Leurs questions légitimes sur le contenu d'une thèse aux contours qui pouvaient leur sembler ésotériques ainsi que cette question récurrente par la suite : « quand est-ce que tu la soutiens cette thèse ? », bien qu'angoissante en période fréquente de doutes, m'ont permis de ne jamais dévier de mon objectif final. Il me serait difficile de les citer tous. Qu'ils trouvent ici, l'expression de ma sincère reconnaissance.

J'ai une pensée particulière pour ma mère, mon père et ma grand-mère qui par leur présence et leurs encouragements sont pour moi les piliers fondateurs de ce que je suis et de ce que je fais, j'espère les avoir rendus fiers.

À celui, disparu, qui m'a dit un jour « *tu as intérêt à avoir ton bac !* »

À Geoffrey....

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
PARTIE I. LA CONSTRUCTION DES PRINCIPES ET PROCESSUS DE DROIT INTERNATIONAL MOBILISABLES CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE (INN)	19
TITRE I. L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES MARITIMES VERS LE TRAITEMENT DE LA PÊCHE NON CONFORME	20
CHAPITRE I. LA GENÈSE D'UN PROBLÈME JURIDIQUE : LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE.....	21
CHAPITRE II. LA RESPONSABILITÉ ET L'ACTION INDIVIDUELLE DES SEULS ÉTATS POUR LA LUTTE CONTRE LA PÊCHE INN.....	90
TITRE II. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DES ÉTATS VERS LES INSTITUTIONS RÉGIONALES	134
CHAPITRE I. LE POSITIONNEMENT DES ORGANISATIONS RÉGIONALES SPÉCIALISÉES DE GESTION DES PÊCHES.....	136
CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DE LA QUESTION DE LA PÊCHE INN PAR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DES PÊCHES	185
CONCLUSION DE LA PARTIE I.	239
PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE	241
TITRE I. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICITÉ PORTÉE PAR UN ORDRE JURIDIQUE MATURE : LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	243
CHAPITRE I. L'APPLICATION ET L'APPLICABILITÉ DU CONCEPT DE PÊCHE INN DANS LA POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	245
CHAPITRE II. L'APPLICATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE DANS L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	344
TITRE II. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICITE PLUS « ALÉATOIRE » DU CONCEPT DE PÊCHE INN	407
CHAPITRE I. LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES LA JURIDICITÉ EST CONFRONTÉE : L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE ET DES PROCESSUS COMMUNS ISSUS DES ORGP.....	408
CHAPITRE II. L'ACCÉLÉRATION DE LA JURIDICITÉ DU CONCEPT DE PÊCHE INN AU CONTACT D'AUTRES DROITS	479
CONCLUSION DE LA PARTIE II.	546
CONCLUSION PROSPECTIVE.....	549
TABLE DES MATIÈRES	556
BIBLIOGRAPHIE	564
TABLE DES ANNEXES.....	626

INTRODUCTION

« Retournement de situation incroyable en pleine mer, un navire criminel fugitif poursuivi par Interpol, de nombreux États et une organisation non-gouvernementale pendant plus de 110 jours, à travers deux mers et trois océans, a choisi de se saborder pour effacer toutes traces de preuves ... ». À suivre ce fait divers à la radio, on imagine probablement le récit d'une opération liée à du trafic de stupéfiants, à des réseaux criminels internationaux, ou du blanchiment d'argent par voie maritime... et pourquoi pas liée simplement à du trafic portant sur du poisson ? Aussi improbable que cela puisse paraître, voler du poisson est extrêmement rentable. Cette poursuite en mer, la plus longue de l'histoire, fait référence au cas célèbre du navire *Thunder* en 2015, incriminé pour avoir pêché de façon illégale de la légine australe dont les ventes sont estimées à plus de 76 millions de dollars en une décennie.

En réalité, sur le plan juridique, cette pratique fait l'objet d'une définition assez complexe et subtile. La pêche illicite (parfois également nommée pêche illégale)¹, non déclarée et non réglementée, connue sous le signe « INN », renvoie à différentes formes d'activités ou de méthodes de pêche, voire même à des conditions d'exercice de la pêche qu'il importe par conséquent de définir clairement.

La pêche illicite qualifie l'action des navires qui ne respectent pas les lois nationales ou les obligations internationales, ou qui exercent leur activité sans autorisation. La pêche non déclarée correspond aux activités qui n'ont pas été déclarées, ou de façon fallacieuse, à l'autorité nationale ou à l'organisation régionale compétente. La pêche non déclarée n'est donc pas une activité de pêche *stricto sensu* puisqu'elle ne vise pas directement l'acte de pêcher, à l'instar de la pêche illicite ou non réglementée, mais un défaut de déclaration pendant ou après l'acte de pêche et qui enfreint les lois et les dispositions de conservation et de gestion des organisations régionales de pêche. La pêche non réglementée recouvre quant à elle les activités de pêche menées par des navires sans pavillon ou battant pavillon² d'un État qui ne fait pas partie de l'organisation régionale responsable de la zone de pêche, de l'espèce en question ou qui agit dans une zone sans mesures de conservation établies³. En cela, la pêche non réglementée est une forme de pêche illégale dans le sens où elle s'effectue en infraction des mesures de conservation et de gestion nationales ou internationales. Néanmoins, sur le plan juridique cela peut dépendre davantage des traités conclus par les États du pavillon et du niveau de coopération qu'ils élaborent. La pêche non réglementée peut être dans ce cas indésirable plutôt qu'illicite. Il convient de préciser que le concept de pêche non réglementée

¹ Si en anglais le terme « illégal » ne fait de distinction, en droit francophone, selon la théorie juridique, on distingue le terme illicite et illégal. Cependant, ces deux expressions se sont progressivement imposées sans vraiment de distinction dans le vocabulaire officiel.

² Battre pavillon signifie naviguer sous le pavillon (c'est à dire la nationalité) d'un État donné. Le navire étant considéré comme un bâtiment, sa nationalité est définie comme un pavillon. Ceci est une des plus grandes difficultés pour la gestion de la lutte contre la pêche INN.

³ FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Rome FAO, 2001.

s'inscrit dans le contexte des années 1990 et de la liberté de pêche en haute mer, période durant laquelle les mesures de conservation étaient encore peu contraignantes en haute mer.

Enfin, la question du commerce de poissons pêchés de manière illicite, non déclarée ou non réglementée est complexe car, contrairement aux autres formes de contrebande, ce n'est pas le produit qui est condamnable en lui-même mais les conditions dans lesquelles la pêche est pratiquée (méthodes de pêche, localisation, espèces, *quantum...*).

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN, sigle qui sera utilisé dans cette étude) est devenue un phénomène mondial constituant l'un des principaux obstacles à une gestion durable des pêches. Reconnue par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015 comme grave menace sur les stocks de poissons ainsi que sur les habitats et les écosystèmes marins, ce type de pêche nuit à l'efficacité des mesures adoptées aux niveaux nationaux et internationaux pour conserver les ressources halieutiques tant elle fausse les données quant aux captures réelles⁴. En l'état, elle est désormais considérée comme une grave menace pour la reconstitution des stocks de poissons, le renouvellement des espèces et par conséquent pour la sécurité alimentaire des pays dépendants des ressources halieutiques, sans omettre les atteintes portées à la diversité biologique marine dans son ensemble, des espèces aux habitats et à leurs interactions. L'épuisement des stocks réduit la taille et la qualité des captures qui, à leur tour, contribuent à réduire la rentabilité de l'activité et engendre des pertes d'emplois, affectant non seulement la pêche et les industries de transformation des produits, mais également les industries connexes. Tel un cercle vicieux, le manque à gagner subi par les opérateurs légaux les incite à leur tour à s'engager dans des activités de pêche INN pour avoir un revenu décent, voire simplement survivre. Dans certains cas, les communautés dépendantes de l'activité de pêche se sont même tournées vers des activités criminelles une fois les stocks locaux effondrés⁵. Aujourd'hui, quelques États identifient même la pêche INN comme un enjeu géopolitique lorsqu'ils revendiquent un territoire maritime, tel qu'en mer de Chine, ou comme une menace pour la sécurité nationale⁶. En parallèle, la pêche INN engendre une concurrence déloyale envers les pêcheurs et les opérateurs respectueux des règles juridiques, commerciales, halieutiques voire environnementales, et ceux qui ne le sont pas.

La pêche INN se pratique dans toutes les régions du monde et, dans sa quête perpétuelle de profit, se déplace rapidement vers des zones marines couvertes par des ordres juridiques internes ou des arrangements juridiques régionaux plus laxistes (législations et réglementations, mesures sociales, environnementales et maritimes défaillantes ou inexistantes, capacités de contrôle, nature des sanctions, fiscalités, etc.). Cette activité n'a néanmoins pas le même degré de gravité en termes de

⁴ AGNU, Résolution A/RES/69/109 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes, 9 décembre 2014, Préambule « Notant avec une inquiétude particulière que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée continue de faire peser une grave menace sur les stocks de poissons et sur les habitats et les écosystèmes marins et, de ce fait, porte préjudice à la viabilité des pêches, à la sécurité alimentaire et à l'économie de nombreux États, notamment ceux en développement ».

⁵ LINDLEY J., *Somali piracy, a criminological perspective*, Routledge, 23 June 2016.

⁶ BERGENAS J., KNIGHT A., *Secure oceans: Collaborative Policy and Technology recommendations for the World's Largest Crime Scene*, Stimson, September 2016, p 5.

conséquences sociales et économiques selon les méthodes utilisées et la capacité des navires de pêche.

À l'heure actuelle, on connaît mal et sans suffisamment de précisions dans quelle proportion la pêche INN est pratiquée en haute mer et dans les eaux sous juridiction. Comme pour toute activité illégale, il est difficile d'en chiffrer les coûts économiques pour nos sociétés. Les données utilisées pour mesurer la pêche INN conjuguent diverses sources et méthodes de calculs selon les pays, les espèces et la temporalité des études⁷. La méthode la plus admise pour estimer la pêche INN consiste à comparer les données de captures avec les quantités de poissons échangées sur les marchés mondiaux c'est à dire les produits déclarés importés par un État et ceux déclarés exportés par un autre État pour la même espèce⁸. Néanmoins ni les données de captures, ni les données sur les échanges commerciaux ne s'avèrent précises et exactes. D'autres procédés s'appuient encore sur le nombre de navires de pêche et de navires auxiliaires en activité. Dès lors, pour mesurer la pêche INN il est important de définir les contours et les limites de ces activités. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁹ a récemment convoqué un groupe d'experts afin de déterminer une méthode harmonisée permettant de mesurer l'ampleur de la pêche INN au niveau national, régional puis mondial. La question se pose d'abord sur les coûts qui devront être pris en compte. Au-delà des coûts directs englobant la valeur des captures, les coûts indirects associés à la pêche INN ont été discutés pour considération. Ces coûts indirects peuvent inclure les coûts de la surpêche pour la société, les coûts des contrôles mis en place pour lutter contre ce phénomène, les coûts institutionnels au sein des administrations, la perte économique pour les opérateurs légaux, (plus-value, prix sur le marché, perte de profits) ou bien encore les coûts sur les écosystèmes¹⁰. L'option de tenir compte des coûts indirects de l'activité de pêche INN ne sera pas retenue au vu de sa complexité. De plus, le calcul scientifique de la valeur de certaines composantes comme les impacts les écosystèmes ou la biodiversité n'a pas encore donné lieu à une méthodologie efficace et reconnue. Aussi, le groupe d'experts considère que les coûts indirects relèvent d'une défaillance plus générale de la gestion des pêcheries¹¹. L'option de se baser sur la valeur des captures de pêche INN et possiblement sur celle des captures des navires précédemment engagés pour faire une estimation est donc admise.

⁷ FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, Rome, 2–4 February, 2015, p. 37.

⁸ LOVE P., *Les pêcheries, jusqu'à l'épuisement des stocks*, Les essentiels de l'OCDE, 2010, p. 72. ; Traffic, *The wildlife trade monitoring network*, disponible sur le site : <http://www.traffic.org/le-commerce-despces-sauvages/>

⁹ La FAO établie en 1945, et son comité des pêches (COFI) créé en 1965, constitue le seul forum intergouvernemental, autres que l'Assemblée Générale des Nations Unies où des recommandations et mesures peuvent être édictées pour le management des pêches et de l'aquaculture au niveau international. Le Comité des pêches (COFI) est le forum de la FAO où les accords internationaux contraignants et non contraignants sont négociés.

¹⁰ FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, 2015, op.cit. Annexe 3, p. 21.

¹¹ *Ibid.*

Les revenus acquis par des individus ou des groupes causent des pertes importantes à l'économie mondiale évaluée entre 10 et 23 milliards de dollars par an¹². Ces chiffres excluent le coût de la pêche non réglementée et les pertes économiques connexes et indirectes. Depuis cette estimation datant de 2009, la situation s'est peut-être économiquement aggravée. La valeur totale des captures a augmenté passant de 106 milliards de dollars américains en 2009 à 125 milliards en 2014 selon les estimations de la FAO¹³. Cette institution estime ainsi que la pêche INN représente 15% de la production mondiale de captures¹⁴. On peut ainsi penser que cela représente au minimum 18,75 milliards de dollars, étant donné que la pêche INN vise généralement des espèces à forte valeur ajoutée. D'autres organisations non gouvernementales fixent même cette valeur totale jusqu'à 36 milliards¹⁵. Les activités de pêche INN représenteraient alors le deuxième « fournisseur » de captures de pêche dans le monde¹⁶. De plus, les estimations actuelles des coûts de la pêche INN ne prennent en considération que la valeur des produits halieutiques échangés, et non les pertes économiques indirectes qui s'engagent sur les économies comme les pertes de revenus pour les activités économiques connexes et de recettes fiscales pour les États.

La pêche INN perdure car elle est plus rentable que la pêche légale. En contournant ou contrevenant aux réglementations (taille des filets, zone de pêche, etc.), elle réduit les coûts des opérations de pêche et accroît sa productivité. On peut penser qu'elle continuera tant que les revenus qu'elle génère, ses bénéfices, dépasseront ses coûts, incluant le coût du risque d'être sanctionné¹⁷.

Quant aux causes, l'accroissement des profits des opérateurs de pêche INN provient essentiellement de leur capacité à convertir les captures en liquidités via le marché. Il s'agit souvent du même marché que celui du poisson échangé légalement. Pour ce faire, il suffit que les principaux acheteurs ne fassent pas de distinction entre les deux systèmes ou n'aient pas la capacité de le faire et que l'écoulement des produits issus de la pêche INN soit ainsi « ré-légalisé »¹⁸ au cours des activités de transformation ou dans les circuits de distribution¹⁹. Le prix du poisson sur le marché officiel détermine alors l'ampleur de l'incitation financière poussant à pratiquer la pêche INN²⁰.

¹² AGNEW D. J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", *PLoS ONE*, 2009.

¹³ FAO, *Statistiques des pêches et de l'aquaculture 2014*.

¹⁴ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, FAO, Rome, 2016, préambule, p 5.

¹⁵ Global Financial Integrity, *Transnational Crime and the Developing World*, March 2017, p 13.

¹⁶ Commission européenne, *Manuel d'application pratique du règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (le Règlement INN)*, Commission européenne législation et documents officiels des règles de contrôle des pêcheries, 2009, p 6.

¹⁷ OECD, *Why Fish Piracy: the Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2005, p 13.

¹⁸ On pourra également utiliser ici le terme "blanchi".

¹⁹ STILES M.L., KAGAN A., SHAFTEL E., LOWELL B., "Stolen seafood, the impact of pirate fishing in our ocean", *Oceana*, 2013, p 18.

²⁰ LE GALLIC B., "The use of trade measures against illicit fishing: Economic and legal considerations", *Ecological Economics*, Volume 64, Issue 4, 1 February 2008, p 860.

Dans le cadre d'échanges commerciaux mondialisés, les États se retrouvent interconnectés par ces activités illicites transnationales. Si plus de 80%²¹ de la production mondiale des produits halieutiques (ceci inclut ici les produits aquacoles) se concentre dans les pays en développement et que ces pays pour la plupart font également partie des principaux exportateurs, les dix premiers importateurs de produits halieutiques sont néanmoins des pays développés, à l'exception de la Chine et de la République de Corée²². L'Union européenne est le principal marché d'importation des produits de la pêche, suivie par les États-Unis, le Japon et la Chine²³. En 2014, la Communauté européenne a importé 21 milliards d'euros de produits halieutiques²⁴. Le fait que l'Union européenne ne produise pas assez de poisson et, dans le même temps, constitue l'un des principaux acheteurs mondiaux dû à la forte demande de son marché intérieur crée une certaine dépendance vis-à-vis des entrées de produits halieutiques. Le taux d'autosuffisance de l'Union européenne pour les produits de la pêche est estimé à environ 45%²⁵. Or cette demande d'importation est susceptible de s'accroître en raison d'un climat de libéralisation encouragé par les transformateurs qui ont besoin de matières premières provenant des entreprises de pêche établies dans les pays tiers²⁶.

Les pertes économiques liés à la pêche INN affectent davantage les pays en développement dans lesquels le secteur de la pêche constitue un enjeu primordial pour la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et le financement du développement. Les États en développement paient un prix élevé à ce fléau, notamment en raison de leurs capacités limitées pour élaborer et mettre en place de réels dispositifs de gestion. Une difficulté qui s'ajoute à l'absence de moyens de contrôle des pêches, et parfois à une mauvaise réglementation de la pêche en amont. Ce constat "d'incapacité défensive" de ces États face au droit de la mer et des pêches est général mais il prend ici un relief particulier. L'institut *Marine Resources & Fisheries Consultants* (MRAG) évalue notamment à 1 milliard de dollars par an le manque à gagner des pays d'Afrique subsaharienne dû à l'activité des navires de pêche INN²⁷.

D'autres enjeux majeurs préoccupent désormais toute la communauté internationale. L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) a reconnu la pêche illicite, et seulement cette composante, comme un crime contre l'environnement²⁸. Le rapport de l'UNODC en 2011 intitulé *The Globalization of Crime : A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, documente pour la première fois les aspects pénaux de la pêche illicite en lien avec d'autres types d'activités criminelles,

²¹ Plus précisément 80% de la production se concentre dans 16 pays en développement selon la FAO, FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, 2016, op cit., p 17.

²² *Ibid.*, p 55.

²³ *Ibid.*, p 7.

²⁴ EUMOFA, *Edition 2015. The EU fish market*, European Commission, 2015, Brussels, p 1.

²⁵ MULAZZANI L. MALORGO G., "Is there coherence in European Union's strategy to guarantee the supply of fish products from abroad?", *Marine Policy* 25. 2015, p 2

²⁶ *Ibid.*

²⁷ AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., «Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing», 2009, op.cit., p 1.

²⁸ UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, United Nations Office on Drug and Crime, Vienna, 2011, 144 p.

le plus souvent de nature transnationale. En effet, la pêche illicite n'a pas seulement pour effet de nuire aux environnements marins et à la biodiversité mais facilite aussi d'autres formes de criminalité comme le trafic d'êtres humains, l'esclavage moderne, le travail forcé, la corruption, l'évasion fiscale, le trafic d'autres substances illégales et parfois même permet le financement du terrorisme.

D'autres évidences, recueillies par diverses organisations non gouvernementales et quelques chercheurs, ont démontré les liens qui existent entre la pêche INN avec d'autres activités criminelles²⁹. Prenant note de l'étude publiée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime sur la criminalité transnationale organisée dans l'industrie de la pêche, ces liens ont été soulignés dans les résolutions 67/79 de l'Assemblée générale des Nations unies en 2012 et 68/71³⁰ en 2013, invitant les États à étudier les causes et les méthodes de la pêche illicite ainsi que les facteurs qui y contribuent afin que ces liens éventuels soient mieux connus et compris. Les différents régimes et recours juridiques applicables dans ce cas doivent prendre en compte le droit international de lutte contre la pêche illicite qui s'inscrit au sein du droit des pêches et d'autres droits comme la criminalité transnationale organisée³¹.

Dans ce cadre, et même si les impacts sont souvent plus conséquents pour les États en développement, tous les États sont touchés par ces activités. La pêche INN est fondamentalement une activité économique car elle prend racine dans la volonté et la possibilité de maximiser les profits de l'activité de pêche. Ainsi, l'existence de paradis fiscaux, de pavillons de complaisance ou de dumpings fiscaux créent des opportunités pour s'engager dans ces activités et facilitent leur fonctionnement dans la mesure où elles maintiennent une forme d'opacité. Le droit fiscal offre des opportunités qui permettent d'aller à l'encontre d'autres règles juridiques plus spécifiques comme

²⁹ UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. A UNEP/ INTERPOL Rapid Response Assessment. Editor in Chief; Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsoy, M., Raxter, P., Mrema, E., and Barrat, S. (Eds), United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response–Norwegian Center for Global Analyses, www.rhipto.org, 2016, 108 p.; STANDING A., *Corruption and State-Corporate Crime in fisheries*, Anti-corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI), U4 Issue, No 15, July 2015, 27 p.; SUNDSTRÖM, A., *Corruption in the commons: why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries*. International Journal of the Commons. 7(2), 2013, pp. 454–472.; TSAMENYI M., HANICH Q., *Addressing corruption in Pacific Island Fisheries*, Report prepared for the IUCN Profish Law Enforcement, Corruption and Fisheries Project, 2008, 17 p.; HANICH Q., TSAMENYI M., *Managing Fisheries and Corruption in the Pacific Island Region*, Marine Policy 33, 2009, pp. 86-388.; EJJF, *Murder in Kantang's Fishing Industry*, EJJF: London ISBN No. 978-1-904523-37-6, 2015, 44 p.; DANIELS A., GUTIÉRREZ M., FANJUL G, GUEREÑA A., MATHESON I, WATKINS K. (2016), *Western Africa's missing fish, The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets*, Overseas Development Institute, June 2016, pp. 1-45.

³⁰ AGNU, Résolution A/RES/68/71 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes, Soixante-huitième session, Point 76, b, de l'ordre du jour, 2013, §. 72 « Note également les inquiétudes que suscitent les liens éventuels entre la criminalité transnationale organisée et la pêche illicite dans certaines régions du monde, encourage les États à étudier, y compris par l'intermédiaire des instances et des organisations internationales compétentes en la matière, les causes et les méthodes de la pêche illicite et les facteurs qui y contribuent afin que ces liens éventuels soient mieux connus et compris, et à rendre publics les résultats de ces études, et prend note à cet égard de l'étude publiée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime sur la criminalité transnationale organisée dans l'industrie de la pêche, en tenant compte des différents régimes et recours juridiques applicables en droit international à la pêche illicite et à la criminalité transnationale organisée ».

³¹ AGNU, Résolution A/RES/67/79, Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes, le 11 décembre 2012, §. 68.

le droit des pêches. Un tel évitement fiscal peut être illustré par des déclarations inexactes sur l'origine, le volume ou la catégorisation des captures³², considérées comme illégales ou non déclarées. Les pertes combinées de recettes pour l'État et d'emplois pour la population, en créant une concurrence déloyale par rapport aux opérateurs légaux, exacerbent des enjeux particulièrement sensibles depuis la crise financière de 2008.

Plutôt traitée dans le champ de l'Économie, la part juridique de cette question nous interpelle. Les causes de la pêche INN intéressent le droit public au moment où l'activité cherche à le contourner. Si les facteurs économiques et sociaux créent des incitations à la pêche INN, la transformation du droit international, avec la multiplication des règles juridiques, pousse aussi paradoxalement à commettre de telles infractions au droit des pêches. Autrefois sans cadre juridique, non réglementée ou tolérée, la pêche INN est aujourd'hui une activité considérée comme une infraction, parfois sérieuse, qui s'inscrit dans l'histoire de la transformation du droit international qu'il importe de retracer.

Le droit international est apparu avec le besoin de régir les relations entre États. Certains le définissent comme « *le droit applicable à la société internationale* »³³. Il faut attendre le Congrès de Vienne en 1815 pour que l'usage des traités multilatéraux soit reconnu. Il s'agit d'un droit qui permet de gérer les relations entre États si l'on considère la société internationale comme une « *société interétatique* »³⁴. Des règlements collectifs pour des questions d'intérêts communs développent des mécanismes de coordination entre les organisations internationales ou durant les conférences diplomatiques au cours desquelles sont élaborés les traités négociés par les États souverains. Aujourd'hui, même si les principaux sujets de droits restent les États, le droit international s'applique à davantage de personnalités juridiques. L'évolution de la société internationale a fait évoluer le droit international en donnant une personnalité juridique aux individus ou à des entités privées. La multiplication des organisations internationales ainsi que la mondialisation ont participé aux changements de la société internationale avec des individus et des économies de plus en plus interconnectés. Ceci est particulièrement vérifiable dans le droit international des pêches.

Le XXI^{ème} siècle constitue ce tournant durant lequel les changements s'expriment à travers les échanges commerciaux internationaux s'associant aux nouvelles grandes puissances qui développent leurs capacités navales tant commerciales que militaires. Dès lors se met en place une véritable sécurisation des mers³⁵. Elle resserre l'étau autour de la pêche.

³² OCDE, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*, OECD Publishing, 2013, p 26.

³³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, L.G.D.J, lextenso éditions, 2009, p 43.

³⁴ *Ibid.*, p 44.

³⁵ HOURY C., *La piraterie maritime au regard du droit international, incertitudes et évolutions contemporaines*, Coll. « Le droit aujourd'hui », L'Harmattan, 2014, p.31.

Le droit international des pêches régissant la pêche de ressources biologiques³⁶ en mer a longtemps été coutumier. Ce droit va établir ses fondements dans le droit international de la mer écrit avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ou Convention de Montego Bay) en 1982 (entrée en vigueur en 1994). Influencée par des considérations historiques, cette « *Constitution pour les océans* »³⁷ va définir des zones maritimes et étendre les droits des États sur ces espaces. Elle est aujourd'hui considérée comme « *l'expression principale du droit de la mer contemporain* »³⁸. Si les géographes définissent la mer par son caractère physique en la considérant comme *l'ensemble des espaces d'eau salée*³⁹, les juristes insistent sur le lien entre les espaces marins et considèrent d'abord la mer comme une route, un espace de communication avant d'être un réservoir de poissons ou d'autres ressources naturelles⁴⁰. Ainsi, la mer du « *droit de la mer* » se définit juridiquement par « *ces différents espaces d'eau salée (...) à la condition qu'ils soient en communication libre et naturelle sur toute l'étendue du globe* »⁴¹. Dans ce cadre, le droit international de la mer est le socle de la gouvernance des espaces marins écologiquement et biologiquement connectés. Certains définissent ce droit comme « *l'ensemble des règles de droit international relatives à la détermination, puis au statut des espaces maritimes, et relatives au régime des activités ayant pour cadre le milieu marin* »⁴². Le droit de la mer définit juridiquement des espaces maritimes où s'établissent des droits et des devoirs des États en leur sein notamment pour l'exploitation et la conservation des ressources halieutiques.

Le droit international des pêches moderne va s'intégrer dans ce « nouveau droit » où le principe de l'utilisation équitable et efficace des ressources ainsi que la conservation des ressources biologiques comprenant les ressources halieutiques seront établis⁴³. Le droit des pêches maritimes puise ses fondements contemporains au sein de cette Convention internationale de Montego Bay et décline les questions de pêche à travers les espaces maritimes qu'elle établit, donnant des droits et des obligations à l'État. L'État est un sujet privilégié de droit international à côté d'organisations internationales diverses, et il croise des individus ou des groupes et d'entités privées qui pêchent. Par sa seule volonté souveraine, l'État a la possibilité de leur octroyer une personnalité juridique et ainsi de les élever à la condition de sujets de droit⁴⁴. C'est d'ailleurs ce qu'il entreprend pour certaines disciplines du droit, illustrant « *son pouvoir de création subjective* »⁴⁵.

³⁶ Les ressources biologiques font référence aux « poissons » que l'on nommera ressources halieutiques mais également aux mammifères marins. On pourra qualifier la pêche de ces derniers plutôt de chasse parfois.

³⁷ Le terme fut utilisé dans le célèbre discours de clôture de M. KOH en 1983. A consulter sur : http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf ou voir LE FLOCH. G., « La coutume dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice en Droit de la mer », In : *Revue juridique de l'Ouest*, 2001- 4, p. 537.

³⁸ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op. cit., p 1284.

³⁹ *Ibid*, p 1276.

⁴⁰ *Ibid*, p 1276.

⁴¹ *Ibid*, p 1276.

⁴² SALMON J. (eds.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant /AUF, 2001., cité par GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », dans Monaco A. et Prouzet P. (dir.), *Gouvernance des mers et océans*, collection Mer et Océan, Isté Editions Ltd, London, 2015, p 2.

⁴³ Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982, Préambule, p 4.

⁴⁴ DUPUY P.M., *L'Unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p 105.

⁴⁵ *Ibid*, p 105.

Dans ce cadre, les États vont accroître les mesures de gestion et de conservation nationales en droit des pêches pour sécuriser l'exploitation puis la conservation des ressources halieutiques dans les zones sous juridiction. L'extension sans précédent de ces zones avec la mise en place d'une zone économique exclusive (ZEE) à 200 milles nautiques des côtes va entraîner des bouleversements fondamentaux sur les activités de pêche assurant davantage de droits à *l'État côtier* en mer sur les ressources halieutiques. La pêche principalement côtière va se transformer et devenir hauturière avec l'aide du développement technologique⁴⁶. La capacité de pêche va s'en trouver augmentée, démontrant son absence de limites avec des pratiques de pêche intensive menant à la surexploitation des stocks voire à leur effondrement. Dès lors, le sujet de la conservation des ressources halieutiques s'intensifie et s'envenime. Cette donnée s'accompagne de la théorie de la tragédie des biens communs, ou tragédie des communaux, célèbrement développé par Garrett Hardin en 1968⁴⁷. Celle-ci démontre que lorsqu'une compétition se développe sur des biens communs limités en libre accès, comme les ressources halieutiques, elle mène à un phénomène collectif de surexploitation de la ressource commune. Le droit international va tenter de limiter ce problème en organisant l'activité de pêche.

À partir des années 1990, la mise en place de mesures internationales et l'institution d'organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) s'accroissent. L'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 de 1995 (ci-après Accord sur les stocks chevauchants de 1995) va renforcer ces mécanismes coopératifs. Mais ces nouvelles mesures nationales et internationales vont ouvrir la voie à d'éventuelles tensions, remettant en cause certaines activités de pêche historique ainsi que la liberté de pêche en haute mer.

En parallèle, la notion même de pêche va évoluer. Si elle n'est pas clairement définie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ni dans l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995, la « pêche » sera désignée au sein de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN entrée en vigueur en 2016 comme « *la recherche, l'attraction, la localisation, la capture, la prise ou le prélèvement de poisson ou toute activité dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle aboutisse à l'attraction, à la localisation, à la capture, à la prise ou au prélèvement de poisson* »⁴⁸. L'extension de cette définition aux activités liées à la pêche comme « *toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement,*

⁴⁶ MAHINGA J.G., *La pêche maritime et le droit international*, l'Harmattan, 2014, p 10.

⁴⁷ HARDIN G, *The tragedy of the commons*, Science 162 : 1243-1248. 1968.

⁴⁸ Article 1 « *Emploi de termes* », FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, Rome, FAO, 2009.

la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer»⁴⁹ s'avère essentielle pour l'évolution du droit des pêches et la lutte contre ces activités de pêche non conformes.

Certaines pêches créent un nouveau problème avant tout légal, car contrevenant aux droits nationaux et internationaux nouvellement édictés, à savoir la pêche INN. En 2001, et pour la première fois cette notion sera définie dans le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN. La mise en œuvre de mesures de conservation va s'accompagner de mesures de lutte contre la pêche INN. La prise de conscience accrue de l'impact environnemental et des pertes économiques liées à cette activité va favoriser l'entente et parfois, le développement d'instruments de coopération.

La principale responsabilité dans la lutte contre la pêche INN incombe aux États qui sont responsables, *a minima*, d'éviter la pêche INN dans leurs eaux intérieures, mers territoriales et zones sous juridiction (*État côtier*) et en haute mer par des navires battant leur pavillon (*État du pavillon*). Ces dernières années, l'implication d'autres États et de certaines compétences spécifiques des États, que l'on évoquera à travers les mesures de *l'État du port* et de *l'État de commercialisation*, ont renforcé les moyens de lutte contre cette activité illicite. Ces mesures ont fait émerger des mesures juridiques internationales contraignantes et surtout fait entrer la notion de pêche INN en droit positif et opérationnel à travers l'intégration dans les ordres juridiques internes de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN entré en vigueur le 11 juillet 2016.

Le développement progressif du droit international des pêches a donné aux États plus de responsabilités et d'obligations. Dans ce cadre, les activités de pêche INN se sont modifiées et étendues en parallèle du phénomène de mondialisation. La pêche INN devient même un facteur de conflit entre les États⁵⁰.

Les mesures nationales et internationales engagées à ce jour n'ont pas été pleinement efficaces dans la lutte contre la pêche INN. Cependant, des initiatives importantes sont tentées afin de contenir à défaut de résoudre les failles inhérentes à sa régulation. Une évolution notable a eu lieu avec la prise de conscience de la fragilité des océans et de la nécessité de les protéger. Les conférences de Johannesburg (2002) et Rio⁵¹ (1992 et 2012) ont posé quelques principes pour éliminer la pêche INN. La mer que l'on pensait immense et inépuisable a commencé à émettre des signes inquiétants de perte de la diversité biologique et de raréfaction des ressources. C'est ainsi que la problématique

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ BERGENAS J., KNIGHT A., *Secure oceans: Collaborative Policy and Technology recommendations for the World's Largest Crime Scene*, Stimson, September 2016, op. cit., p 5.

⁵¹ En juin 2012, la conférence de l'ONU sur le développement durable Rio +20 a réitéré l'engagement des parties à éliminer les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

de la pêche INN a gagné en visibilité. La communauté internationale a décidé de réagir et de tenter de mieux contrôler la gestion de ces ressources *via* parfois celle des espaces.

Presque vingt ans après le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO en 2001, la question de la pêche INN a encore gagné en visibilité et peut-être même en intensité. Elle fait maintenant partie des priorités politiques internationales. Les objectifs pour le développement durable des Nations Unies (ODD), édictés en 2015, mentionnent clairement cette problématique au sein de l'objectif 14 « vie aquatique », point 4 : « *D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques* »⁵². De plus, la réduction de la pêche INN a également d'autres implications évidentes pour l'objectif 1 « *pauvreté* », 2 « *faim et alimentation* » et 16 « *paix et justice* ».

Si l'expression « *mettre un terme* » à la pêche INN semble extrêmement ambitieux, voire naïve, l'histoire ayant démontré qu'il existera toujours des personnes ou des groupes en situation d'enfreindre les lois, sa réduction apparaît primordiale et possible.

Lorsque des réglementations internationales existent afin de limiter les ramifications de ces activités, leur transposition dans les ordres juridiques internes n'est pas toujours évidente ou efficace. Dans l'autre sens, la diversité des cadres de gouvernances et des réglementations nationales, notamment des mesures de conservation et de gestion des pêches édictées par les États, contribuent à certaines incohérences, engendrant à leur tour des difficultés pratiques pour combattre les composantes de l'INN. Le droit international des pêches se doit d'être mis en parallèle, du point de vue de son contenu théorique et pratique, avec les politiques publiques et règles juridiques régissant l'exploitation des ressources halieutiques des pays en développement ou développés. La cohérence de ces éléments doit être étudiée, comme contribution du droit à la lutte contre la pêche INN et *vice versa*.

Il y aurait bien des manières d'aborder le sujet de l'INN. La question problématique nous a paru être celle-ci : à quel moment la pêche INN est devenue un problème juridique et comment ce point a été le facteur de transformation du droit des pêches.

Parler de transformation du droit international, européen ou national des pêches, c'est souligner son évolution sous l'emprise de tendances fortes. Le point central de la réflexion ici menée est de montrer comment la question de la pêche INN bascule vers une question juridique capable de transformer et d'orienter le développement du droit international des pêches maritimes dans son

⁵² Nations Unies, *Les objectifs du développement durable*, 2015.

ensemble, voire du droit international général. Le chemin de cette réflexion a voulu commencer aux côtés du droit international, pour se poursuivre en droit interne en passant par l'analyse du droit européen. L'ambition est de comprendre quelles sont les évolutions administratives ou juridictionnelles passées et actuelles capables d'avoir un impact majeur dans la lutte contre la pêche INN.

Répondre à cette interrogation nécessite d'analyser le droit des pêches maritimes dans sa continuité et dans son environnement. Il apparaît indispensable de retracer dans un premier temps l'histoire du droit international des pêches afin de saisir *la construction de principes et les processus de droit international mobilisables pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (Partie I), donc le voir tel qu'il s'est construit historiquement et classiquement. On y retrouve l'évolution du droit international des pêches maritimes, longtemps coutumier avant de se codifier au sein du droit international de la mer, ainsi que la place prise progressivement par les préoccupations relatives à la pêche INN. Ceci passe par les évolutions institutionnelles des États aux caractéristiques juridiques, économiques et socioculturelles spécifiques mais ouverts à la transposition du droit international dans leurs ordres juridiques internes et dans l'ordre juridique régional. Derrière la responsabilité première de l'État pour encadrer la lutte contre la pêche INN, il y a un transfert de compétences des États vers des institutions de nature très différentes comme les ORGP sur tous les océans du monde. La cohérence et l'articulation formelle entre la réglementation internationale et l'échelle territoriale à laquelle elle est transposée est étudiée.

Sans douter de la valeur théorique du droit contemporain, cet exercice s'attache dans un deuxième temps à le confronter à la pratique, celle de *la mise en œuvre du droit international des pêches et des politiques publiques en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (Partie II). L'objet de cette partie est de confronter le droit international à sa propre mise en œuvre en analysant les effets de contraintes mais aussi de facilités dont il peut bénéficier. Le premier point se consacre à l'ordre juridique de l'Union européenne et sur ce qu'il fait pour la reconnaissance et la mise en œuvre du concept de pêche INN. De par sa posture, elle pèse dans les rapports qu'elle entretient avec ses États membres et les pays tiers. Les États disposent de multiples choix pour établir leurs politiques publiques de lutte contre la pêche INN et pour mettre en place des actions en vertu du droit international des pêches ou communautaire. L'intégration du droit européen varie d'un État membre à l'autre, et d'une autorité nationale à une autre (constitutionnelle, judiciaire, exécutive...). Si ces différences sont inhérentes au pluralisme juridique de chaque ordre juridique interne, on observe un rapprochement progressif de ceux-ci sous l'influence du droit européen et international pour lutter contre l'INN.

La mise en œuvre du droit de la lutte contre l'INN est aussi façonnée par des aspects plus aléatoires. Elle affronte d'une part des contraintes au plan de l'application des mesures ce que montrent les jugements de juridictions internationales et européennes ainsi que la difficile mobilisation des moyens de mise en conformité des pratiques des pêcheurs et des États incarnés par les mécanismes

imposées par les ORGP. L'exercice d'évaluation générale est forcément difficile ici. L'action des États, aux appareils juridiques et institutionnels spécifiques, est différente selon les contextes des pêches benthiques ou pélagiques, ainsi que l'évaluation de leur conformité aux règles du droit international. Elle dépend assurément du niveau de développement des États et de l'importance du secteur des pêches dans leur économie mais également de composante géographique pesant sur le contrôle des pêches. Les mécanismes de mise en œuvre sont bien plus autonomes que l'argument souvent rapide du « mimétisme » institutionnel ne le laisserait penser⁵³. Et puis les traités ne demeurent pas statiques et doivent inévitablement s'adapter aux changements économiques, technologiques, sociaux, environnementaux et politiques. Cette constatation nous permet d'élargir notre réflexion sur la transformation du droit des pêches maritimes vis à vis de la lutte contre la pêche INN à des rencontres aléatoires encore mais cette fois-ci plutôt facilitantes. Ce sont les points de rencontre avec d'autres droits complémentaires comme le droit du commerce et le droit de l'environnement, qui aident mais qui questionnent aussi les limites du droit international des pêches maritimes à faire reculer les activités de pêche INN. Enfin au-delà du droit réel, il y a quelques perspectives à ouvrir sur une transformation souhaitée du droit international des pêches maritimes, voire du droit général.

Dans le cadre de cette recherche, une attention particulière a été portée aux réglementations des États dont l'industrie de la pêche est significative ainsi qu'à la contribution de l'Union européenne, sujet de droit à la nature juridique complexe. Au-delà de l'exercice académique que constitue l'élaboration de cette thèse, ce cheminement conduit à présenter une information actualisée aussi précise et concrète que possible, malgré les difficultés liées à la nature même de cette activité opaque.

⁵³ GALLETTI F., *Les transformations du droit public africain francophone. Le droit formel, entre construction étatique et libéralisation du droit public*, Emile Bruylant (ed.), Bruxelles, Belgique, 2004, 682 p.

PARTIE I. LA CONSTRUCTION DES PRINCIPES ET PROCESSUS DE DROIT INTERNATIONAL MOBILISABLES CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE (INN)

Le développement historique des relations internationales, avec l'accroissement des interdépendances étatiques, qu'elles soient économiques ou environnementales, est venu enrichir le droit international et la réglementation des activités de pêches maritimes. Longtemps soumis aux processus coutumiers le droit international des pêches maritimes va évoluer et se codifier⁵⁴ au sein du droit de la mer afin d'encadrer la nature disparate des relations internationales en la matière.

Cette codification vise « *à transcrire des normes coutumières et à les regrouper dans un texte* »⁵⁵, ce sera la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Si ces normes écrites permettent une meilleure précision dans l'application et l'opposabilité aux États sans grande contestation possible, les négociations ont été soumises à des rapports de forces et des intérêts divergents pour l'exploitation des ressources halieutiques.

Cette codification du droit international des pêches maritimes est aussi à l'origine de la naissance d'activités de pêche contraires ou non conformes au droit qui seront qualifiées, plus tard, de pêche illicite, non déclarée et non règlementée (INN). S'intéresser à la genèse du droit international en matière de pêche maritime et de lutte contre la pêche INN permet de comprendre la situation actuelle et les problématiques persistantes pour éradiquer ce phénomène.

Dans ce cadre, cette première partie propose d'étudier l'évolution du droit international des pêches maritimes face à la pêche illicite, non déclarée et non règlementée (TITRE I) pour ensuite étudier comment s'est effectué ces dernières années le transfert des compétences étatiques vers des institutions régionales spécialisées dans la gestion des pêches (TITRE II).

⁵⁴ « La codification est une opération de conversion des règles coutumières en un corps de règles écrites, systématiquement groupées ». DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 367.

⁵⁵ LE FLOCH. G, « La coutume dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice en Droit de la mer », 2001, op. cit., p 537.

TITRE I. L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES MARITIMES VERS LE TRAITEMENT DE LA PÊCHE NON CONFORME

Le droit international des pêches s'est codifié au sein du droit international de la mer à partir du XX^{ème} siècle. Cette évolution du droit a transformé les représentations environnementales, sociologiques et juridiques des activités de pêche des États, en même temps que celles-ci ont influencé le droit international. Pourtant, suite au renforcement des compétences des États sur les espaces marins et particulièrement en matière d'exploitation des ressources halieutiques, des lacunes dans le système juridique apparaissent. Le droit des pêches se voit confronté à des activités non conformes qu'il tente d'encadrer en définissant des principes et processus pour lutter contre elles. Afin de comprendre ces développements, il est utile de revenir sur la genèse de *l'émergence d'un problème juridique majeur : la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (Chapitre I). Avec des droits et des obligations nouvellement édictés par les instruments juridiques internationaux, dans un contexte de position prééminente de « l'État », et face à la mondialisation des activités économiques, leurs interdépendances et à la conscientisation de la connectivité des écosystèmes en mer, les coopérations interétatiques vont s'institutionnaliser. La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, tout comme la transformation du droit des pêches, reste fondamentalement encadrée à travers *la responsabilité et l'action individuelle des seuls États* (Chapitre II).

CHAPITRE I. LA GENÈSE D'UN PROBLÈME JURIDIQUE : LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÉGLEMENTÉE

Le développement de la pêche INN résulte d'une chaîne de causalités aux multiples paramètres conjoncturels, principalement économiques mais aussi technologiques, juridiques, sociaux et environnementaux. Sous l'influence de préoccupations historiques, en particulier la question de l'extension des droits sur des zones maritimes et la dégradation des ressources marines, les États vont chercher dans la « codification » une plus grande sécurité juridique pour exploiter leurs ressources. C'est tout l'espace maritime qui va se trouver affecté selon les espaces marins que le droit international viendra définir au sein de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui entrera en vigueur en 1994. Les années suivantes, la notion de pêche INN apparaît progressivement jusqu'à s'établir comme telle au sein du droit international à travers un instrument juridique non contraignant : le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO en 2001 puis en 2016 avec l'entrée en vigueur d'un instrument contraignant, - et donc de son concept en droit positif - l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN. Ce problème, avant tout juridique car contrevenant aux droits nationaux et international, se pose en des termes différents selon les cas. C'est pourquoi il convient de retracer l'histoire du droit des pêches et des enjeux liés à l'exploitation des ressources halieutiques. La réglementation internationale des activités de pêche s'est tout d'abord dessinée au sein du droit de la mer au XX^{ème} siècle (Section I.). En outre, c'est à travers l'application du « nouveau » droit de la mer, à partir de 1982, que l'émergence d'un problème juridique va survenir, défini plus tard comme pêche INN surviendra (Section II.).

Section I. Le droit international des pêches maritimes guidé par le droit international de la mer

Le droit international des pêches s'inscrit au sein du droit de la mer qu'il a longtemps abondé. En 1982, il va consacrer clairement la connectivité des espaces marins⁵⁶ et intégrer la gestion de toutes les ressources marines vivantes et non vivantes dans le nouveau texte. Ce droit se codifie en même temps que l'essor de l'exploitation des ressources halieutiques et donc de leur intérêt économique. Pendant longtemps, la coexistence de règles d'origine coutumière et de traités régissant des cas spécifiques caractérise le droit de la mer. C'est ainsi qu'à partir du XX^{ème} siècle, les règles coutumières influencent les premières codifications du droit international des pêches au sein du droit de la mer (Sous-section I) ainsi que la sécurisation du droit d'accès sur les ressources halieutiques bornée par des espaces maritimes nouvellement définis (Sous-section II.).

Sous-section I. Le droit de la mer coutumier de la mer et les premières codifications du droit international de la pêche maritime

Pour comprendre l'actuelle gestion des ressources halieutiques et les règles internationales en matière de droit des pêches qui s'y appliquent, il est essentiel de préciser le cheminement historique du droit des pêches. De la nature essentiellement coutumière de ce droit traditionnel (§. I.) qui évolue avec la volonté de conservation et d'exploitation des ressources, le droit international des pêches s'affirme et finit par être codifié au sein du droit de la mer conventionnel et des accords spécifiques (§. II.).

§. I. L'utilisation du droit coutumier

Les activités halieutiques ont toujours été encadrées par des actes juridiques. La pêche comme la navigation, l'une permettant l'autre, s'inscrivent parmi les activités maritimes les plus anciennes. Le droit de la mer contemporain est marqué autant, sinon plus, par la pêche que par la navigation⁵⁷ même si la mer a longtemps été considérée, avant tout, comme une route puisque la croyance en un réservoir inépuisable de poissons dominait alors⁵⁸.

⁵⁶ Préambule « *Conscients que les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993), Montego Bay, le 10 décembre 1982, Nations Unies, Recueil des Traités 1994, Vol. 1834, 1-31363.

⁵⁷ LUCCHINI L., VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 2. Délimitation-Navigation-Pêche. Vol. 1 Délimitation*, Pédone, Paris, 1996, p 377.

⁵⁸ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1279.

Si Francisco de Vitoria au XV^{ème} siècle confondait le droit général et le droit naturel qui interdisait l'appropriation privative des mers⁵⁹, c'est à un conflit de pêche que le droit international doit le principe fondamental et fondateur de liberté des mers. Posé par Grotius (1583-1645) dans son « *Mare liberum* » publié en 1609, il s'opposait à l'ordonnance du roi Jacques 1^{er} d'Angleterre interdisant aux étrangers l'accès aux pêcheries de la mer du Nord⁶⁰.

Dès le XIX^{ème} siècle, les réglementations internes puis internationales (avec des accords bilatéraux ou multilatéraux) se développent. Toutefois, les conventions sur la pêche conclues à cette époque concernaient davantage les pêcheurs et leur comportement que les poissons et leur capture⁶¹. Les ressources marines étaient supposées inépuisables. Néanmoins même à l'époque de Grotius, quelques voix se faisaient entendre pour exprimer des craintes quant à l'épuisement des ressources ; ainsi William Welwood écrivait en 1613 que « *la pêche peut se tarir si tout le monde s'y livre sans contrôle* »⁶². Il réfuta les arguments de Grotius en faisant observer que la liberté de pêche qu'il avait défendue avait conduit à une surexploitation des ressources halieutiques, et plus précisément, le hareng (*clupea harengus*) le long des côtes de l'Écosse.

A cette époque, la mer est un lieu d'interaction pour les transports, le commerce ou encore pour les conflits. C'est en 1856, avec l'abolition de la guerre de course au Congrès de Paris qu'émerge l'idée du droit de la mer⁶³. À la fin du 19^{ème} siècle, l'introduction des engins à vapeur sur les bateaux de pêche et pour le transport des prises vers les marchés intérieurs a pour conséquence d'accroître considérablement les capacités de pêche. En Europe, la Grande-Bretagne dispose alors de la flotte de pêche la plus large. Elle conduit une politique libérale par le biais du *British Sea Fisheries Act* de 1868 qui enlève toutes mesures restrictives à la pêche⁶⁴. Cependant, quelques années plus tard, avec les préoccupations liées à l'épuisement de la plie (*pleuronectes platessa*) dans le sud de la mer du Nord, l'association anglaise *National Sea Fisheries Protection Association* créée en 1882 décide de volontairement arrêter les activités de pêche autour de la zone de Helgoland⁶⁵. Cette association considère aussi que la protection de la ressource ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une coopération internationale. L'association organise ainsi une conférence en 1890 avec des experts de six États qui concluent que la recherche halieutique organisée n'existe pas encore, dû à un manque d'investissements dans cette science, et appellent à une plus grande régulation

⁵⁹ Francisco de Vitoria est un dominicain espagnol précurseur du droit international (1480-1546), DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 64.

⁶⁰ ROS N., « Halte au piratage halieutique », *A.D.mer*, 2002, Pedone, p 349.

⁶¹ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*, 1996, op. cit., p 377.

⁶² LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*, 1996, op. cit., p 394.

⁶³ BONIFASSI M.L., *Montego Bay, 30 ans après. Appropriation et exploitation des espaces maritimes : États des lieux, droit, enjeux*, Centre d'Études Supérieures de la Marine, 2012, p 3.

⁶⁴ JOHAN VAN BENNEKOM A. DE GROOT J, OTTO L., "Dutch involvement in fisheries research prior to and in early ICES", *Marine Science Symposia*, 215, ICES, 2002, p 58.

⁶⁵ JOHAN VAN BENNEKOM A. DE GROOT J, OTTO L., "Dutch involvement in fisheries research prior to and in early ICES", 2002, op.cit., p 58.

internationale de la mer du Nord⁶⁶. C'est après quelques initiatives des autorités allemandes, néerlandaises et scandinaves⁶⁷ que la Conférence internationale pour l'exploration de la mer, réunie à Kristiania en 1901, reconnaît les risques de surexploitation (et de pollution) des mers⁶⁸. L'année suivante, le Conseil international pour l'exploitation de la mer (CIEM) est établi⁶⁹. Celui-ci est chargé de l'étude des stocks de pêche de la zone Atlantique Nord-Est⁷⁰.

Les objectifs du CIEM sont doubles. D'une part, l'étude de la migration et de la fluctuation des stocks de morue et de hareng au nord de la mer du Nord et d'autre part, l'étude de la surpêche qui affecte à cette époque les poissons plats⁷¹ (turbot, sole, etc.) au sud de la mer du Nord⁷². Après la première guerre mondiale, la percée scientifique confirme l'existence d'un lien de cause à effet entre les méthodes de pêche et l'épuisement des stocks.

Des années plus tard, des signes visibles de surpêche dans l'exploitation des espèces de l'Atlantique Nord-Est apparaissent avec la chute des captures de l'industrie baleinière. Ceci pousse la Société des Nations (SDN) à demander à un groupe d'experts présidé par Léon-José Suarez, un rapport sur la situation des pêcheries⁷³. Ce rapport, achevé en 1927, fait le constat d'un appauvrissement des ressources en partie dû au principe général de la liberté de pêche et donc à une absence de gestion conjointe ou nationale des espaces marins d'où sont extraites les ressources. Léon-José Suarez met la communauté internationale devant ses responsabilités en énonçant que « *le plus grand attentat contre la liberté de pêche c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent ses richesses...* »⁷⁴. En plus de lancer un cri d'alarme, le rapport propose des mesures concrètes comme le contrôle rationnel des exploitations fondé sur une base régionale, la désignation de zones à exploiter en alternance et la détermination de moyens efficaces de surveillance et d'application des mesures⁷⁵. Cet avertissement ne sera suivi d'aucun effet immédiat⁷⁶. Cependant, l'entreprise de codification du droit international des pêches commence et s'organise les années qui suivent, sur fond d'intensification des activités de pêche et par la volonté des États d'installer une emprise sur les ressources halieutiques, à l'instar des ressources terrestres.

⁶⁶ JOHAN VAN BENNEKOM A. DE GROOT J, OTTO L., "Dutch involvement in fisheries research prior to and in early ICES", 2002, op.cit., p 58

⁶⁷ La Norvège et la Suède sont touchées par la disparition périodique de certains stocks. Ceci provoque une période de famine dans certaines parties de la Norvège et de la Suède.

⁶⁸ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*, 1996, op. cit., p 377.

⁶⁹ Le Conseil international pour l'exploitation de la mer (CIEM) est créé en 1902 par huit États à l'initiative du roi de Suède. Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, Russie et Royaume Uni. Cependant il faut attendre 1964 pour que le CIEM soit reconnu à travers une convention en tant qu'institution en disposant d'une fondation légale et d'un statut international.

⁷⁰ Le CIEM fait encore autorité aujourd'hui et ses rapports sur l'état des stocks Atlantique Nord-Est servent de données scientifiques à la fixation des quotas de pêche annuels. Néanmoins ces études scientifiques se sont élargies à d'autres terrains d'études comme l'Arctique ou l'aquaculture.

⁷¹ « Flatfish » dans le texte.

⁷² JOHAN VAN BENNEKOM A. DE GROOT J, OTTO L., "Dutch involvement in fisheries research prior to and in early ICES", 2002, op.cit., p 58.

⁷³ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, Dalloz, Paris, 2006, p 735.

⁷⁴ *Ibid.*, p 735 citant José Léon SUAREZ dans son discours en 1927 à l'Assemblée de la Société des Nations.

⁷⁵ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, Dalloz, Paris, 2014, p 1311.

⁷⁶ ORTOLLAND D., PIRAT J.P., *Atlas géopolitique des espaces maritimes Frontières, énergie, transports, piraterie, pêche et environnement*, Technip (2e édition revue et augmentée), 2007.

§. II. L'affirmation et la consécration de règles codifiées et dédiées au droit des pêches maritimes

Les enjeux économiques et territoriaux pour l'exploitation des ressources halieutiques et minérales, avec la perspective de mise en valeur des fonds marins, engendrent un besoin accru d'une codification internationale du droit de la mer⁷⁷. On entend ici par codification « *l'opération de conversion de règles coutumières en un corps de règles écrites, systématiquement regroupées* »⁷⁸. De multiples règles sont à l'époque en vigueur et propre à chaque État sans vraiment de formulation au niveau international, ni sur l'étendue des territoires, ni sur les usages. En 1927, cette tendance à une plus grande responsabilité des États sur les ressources atteint un degré de maturité suffisant en faveur d'un règlement international et donc pour qu'une codification du droit de la mer soit exprimée dans les discussions officielles de la Société des Nations.

L'évolution de la société internationale conduit une majorité d'États à demander un droit de regard sur l'exploitation des ressources en mer que seuls peuvent mener un petit nombre d'États, étant donné les capacités techniques et financières nécessaires⁷⁹. Les débats portent principalement sur l'extension de la mer territoriale, qui ne doit pas se faire unilatéralement, l'augmentation des moyens d'actions des États pour la police de sûreté, douanière et sanitaire, la protection de la navigation maritime, les recherches scientifiques et l'exercice exclusif de l'utilisation des produits végétaux ou minéraux issus de la pêche, concomitant à l'évolution des conditions de la vie moderne⁸⁰.

C'est ainsi que la première conférence pour la codification du droit international, tenue à La Haye en 1930 sous les auspices de la Société des Nations, inscrit à l'ordre du jour la question de la mer territoriale et la zone contigüe⁸¹. La Conférence renonce à l'adoption d'une convention en raison des désaccords des participants sur la largeur de ces espaces et les droits y afférents tels que la reconnaissance du droit d'exercer des contrôles douaniers ou autre sur la zone contigüe à l'État riverain⁸². Par ailleurs, dans le rapport final, 13 projets d'articles, qui traduisent une certaine entente

⁷⁷ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p. 1280, 1281.

⁷⁸ *Ibid.*, p 367.

⁷⁹ *Ibid.*, p 1279.

⁸⁰ Société des Nations, *Rapport au Conseil de la Société des Nations Unies sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international*, Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations et à d'autres gouvernements, Genève, le 20 avril 1927, p 63.

⁸¹ « Le Comité préparatoire avait préconisé, comme base de discussion, le système suivant : 1. Fixation de l'étendue de la mer territoriale à trois milles. 2. Reconnaissance, au profit de certains États expressément désignés, d'eaux territoriales plus étendues. 3. Acceptation d'une zone sur la haute mer contigüe aux eaux territoriales, où l'État riverain pourrait prendre les mesures de contrôle nécessaires, en vue d'éviter sur son territoire ou dans ses eaux territoriales, soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers. Ces mesures de contrôle ne pourraient être prises au-delà de douze milles marins de la côte ». Société des Nations, *Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations, et aux États non membres invités à la Conférence*, le 2 mai 1930, op.cit., p 3.

⁸² « La fixation de l'étendue à trois milles s'est heurtée à la résistance des États, qui soutiennent qu'une règle de droit fixant l'étendue de trois milles n'existe pas, et qui sont d'avis que leurs intérêts nationaux exigent l'adoption d'une plus grande largeur. La reconnaissance d'une plus grande zone, spécialement au profit de ces États et à eux seuls, a soulevé des objections de deux côtés : d'une part, il y avait des États qui n'étaient pas disposés à

sur de nombreux aspects du sujet, deviendront la base de futurs travaux. La conférence qui portait sur « *les eaux territoriales* » et non sur la réglementation de la pêche donne toutefois lieu à un vœu sur la « *protection de la pêche* » et à la naissance de la formule « *patrimoine commun* » pour qualifier ces ressources⁸³.

Durant la Seconde Guerre mondiale (1939-1945), les relations internationales et les prises de décisions sur le droit international des pêches maritimes sont gelées. Cette période va constituer en quelque sorte un moratoire de fait pour les principales pêcheries de l'époque. Cette guerre provoque cependant un bouleversement politique et économique. Les mutations technologiques inédites vont transformer profondément le milieu marin et la manière d'y accéder. D'une part la technologie a permis la conception et la réalisation de moyens de transport maritime de taille et de capacité importantes avec une plus grande durée de navigation autonome en mer. D'autre part, ce développement a conduit à la mise en place d'instruments d'exploration et d'exploitation de la mer. Ces deux aspects ont eu une influence considérable pour ce qui est de la pêche maritime, conduisant au glissement d'une pêche principalement côtière à un développement considérable de la pêche hauturière qui va avoir comme conséquences d'étendre les intérêts des États vers des espaces plus vastes et plus loin des côtes pour leur activité de pêche. En parallèle, une logique juridique de préservation et d'appropriation des ressources halieutiques se développe dont va résulter un encadrement voire d'une limitation de la liberté de pêche⁸⁴. Les risques liés à la surexploitation des ressources et les enjeux économiques inhérents commencent à être politiquement évoqués et juridiquement traduits.

Il faudra attendre la fin de la guerre, notamment avec la création des Nations Unies en 1945⁸⁵, pour que les processus relatifs à la négociation et à la codification du droit des pêches reprennent.

La proclamation du président américain Harry Truman, le 28 septembre 1945 fut la première manifestation d'une volonté politique et médiatique de s'approprier les ressources du sol et sous-

reconnaître des exceptions à la règle des trois milles ; d'autre part, les États en question eux-mêmes étaient d'avis que l'adoption d'une pareille règle serait arbitraire, et ne désiraient pas se contenter d'une situation spéciale attribuée par voie conventionnelle. L'idée énoncée au troisième point, à savoir l'acceptation d'une zone contiguë, a trouvé un assez grand nombre de partisans, mais n'a pu servir comme terrain d'entente entre les diverses parties » ; « La Commission s'est abstenue de se prononcer sur la question de savoir si le droit international en vigueur reconnaît ou non l'existence d'une largeur déterminée de la zone de mer territoriale. (...) mais (veut) concentrer ses efforts afin de parvenir à un accord qui fixerait, pour l'avenir, l'étendue de la mer territoriale. Elle regrette de devoir constater que ces efforts n'ont pas abouti. » Société des Nations, Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations, et aux États non membres invités à la Conférence, le 2 mai 1930, op.cit., p 3.

⁸³ « Prenant en considération l'importance que présente pour certains pays l'industrie de la pêche ; Tenant compte, d'autre part, que la protection des diverses espèces de la faune marine doit être envisagée non seulement pour la mer territoriale, mais en dehors de celle-ci ; Constatant qu'elle ne pourrait, sans sortir du domaine de sa compétence, aborder ce problème d'ensemble ni préjuger les solutions qu'il comporte ; Ne perdant d'ailleurs pas de vue les initiatives déjà prises à cet égard par certains organes de la Société des Nations, tient à affirmer tout l'intérêt qui s'attache aux travaux entrepris ou à entreprendre en ce sens, soit sur le terrain des recherches scientifiques, soit sur le terrain des réalisations pratiques, c'est-à-dire des mesures de protection et de collaboration qui s'imposent pour la protection de richesses qui constituent un patrimoine commun », Société des Nations, Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations, et aux États non membres invités à la Conférence, le 2 mai 1930, op.cit., p 4. ; LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 2. Délimitation-Navigation-Pêche*, 1996, op. cit., p 398.

⁸⁴ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », In CATALDI G., ANDREONE G., CALIGIURI A., *Droit de la mer et émergences environnementales*, Cahiers de l'association internationale du droit de la mer/ Papers of the international association of the Law of the sea, AssIdMer, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p 69.

⁸⁵ Qui naît de la nécessité de trouver une suite à la Société des Nations (SDN), organisation internationale fondée au lendemain de la Première Guerre mondiale.

sol du plateau continental et celles des eaux territoriales⁸⁶. Cet évènement impulse le mouvement d'appropriation nationale des ressources naturelles de la mer en distinguant un intérêt particulier de l'État riverain et en lui associant un pouvoir de réglementation des eaux adjacentes à ses côtes tant du point de vue de la protection des ressources biologiques que de l'exploitation de celles-ci. Les États-Unis revendiquent ainsi une modification du droit des pêches, pour créer en haute mer des zones de conservation des ressources halieutiques dont l'étendue n'est pas précisée et où l'État concerné peut décider unilatéralement d'imposer des règles à tous les navires venant y pêcher⁸⁷. Avec la période des décolonisations, la mer, pouvant garantir le développement économique des nouveaux États car recelant des ressources exploitables, devient un enjeu stratégique pour les États en voie de développement et pour les États développés qui voient se réduire les zones maritimes sans juridiction⁸⁸.

Des revendications unilatérales se multiplient au cours des années 1950 et 1960, dont la plus importante reste la déclaration de Santiago du Chili du 8 août 1952 du fait de son contenu et de sa portée. Cette dernière émane de trois États sud-américains riverains de l'océan Pacifique : le Chili, l'Équateur et le Pérou ; son objet est de réglementer la pêche et la chasse dans cet océan en exerçant leur « *juridiction et souveraineté exclusive* »⁸⁹. L'objectif étant de contrôler l'accès aux pêcheries par extension de la mer territoriale jusqu'à 200 milles marins. Une grande partie des États latino-américains vont se rallier aux conceptions exprimées dans cette déclaration de Santiago. Face à ces extensions parfois qualifiées de « *nationalisme maritime* »⁹⁰, l'Assemblée générale des Nations Unies se lance dans un travail de codification du droit de la mer et organise la première conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958 à Genève. Étant donné l'étendue de la tâche, cinq commissions sont créées d'où émaneront quatre conventions signées le 29 avril 1958. Appelées Conventions de Genève, celles-ci se consacrent respectivement à la mer territoriale et la zone contiguë (entrée en vigueur en 1964 avec 52 parties), au régime général de la haute mer (entrée en vigueur en 1963 avec 63 parties)⁹¹ et au plateau continental (entrée en vigueur en 1964 avec 58 parties) puis à la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (entrée en vigueur en 1966 avec 39 parties)⁹². Ce retard pour cette dernière convention, doublé du petit nombre de ratifications et d'adhésions (trente-neuf), illustre la réticence des États à son égard.

⁸⁶ GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 6.

⁸⁷ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 736.

⁸⁸ GALLETTI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », in KERN F., MAINGUY C., RUGRAFF E. (eds.), *Crises, régulation et soutenabilité du développement, Mondes en développement* (n°154), 2011, p.130.

⁸⁹ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 736.

⁹⁰ MAHINGA J.G., *La pêche maritime et le droit international*, 2014, op.cit., p 11.

⁹¹ Nations Unies, *Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, tenue à l'Office européen des Nations Unies, à Genève, du 24 février au 27 avril 1958*, Genève, 29 avril 1958, disponible dans le *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 450, p. 11.

⁹² Le nombre d'États partis aux conventions de Genève peut être trouvé sur ce site : <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=21&subid=0&lang=en&clang=en>

Ces conventions n'ont pas été ratifiées par plus d'une soixantaine d'État qui ont souvent émis des réserves. Leur succès est notamment limité par le non-accord des participants sur la largeur de la mer territoriale et donc les zones où la pêche côtière s'exerce. En effet, si la zone contiguë ne peut pas s'étendre au-delà de 12 milles à partir de la ligne de base⁹³, les limites pour la mer territoriale n'y sont pas précisément énoncées. L'article 3 de la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë énonce que « *la ligne de base normale servant à mesurer la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer longeant la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État riverain* ». Seul est précisé que si la distance entre les laisses de basse mer des points d'entrée naturels d'une baie excède 24 milles, une ligne de base droite de 24 milles sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale⁹⁴. Diverses propositions s'opposent. Il est suggéré une limite maximale allant de 3 à 200 milles par des États comme l'Argentine, l'Uruguay ou le Brésil.

La notion de mer territoriale soumise à la souveraineté de l'État riverain qualifie désormais les intérêts économiques des nations côtières alors que jusque-là les produits de la pêche étaient disponibles pour tous, à l'exception parfois de bandes côtières réservées aux nationaux. Cette opposition d'intérêts entre d'un côté les États en faveur de la liberté des mers pour accéder sans contraintes aux ressources et la nécessité des autres de satisfaire en priorité leurs besoins de subsistance ou de développement⁹⁵, entraîne l'échec de la définition d'une limite juridique unique à l'étendue de la mer territoriale, réservée ainsi à la « *juridiction exclusive* » ou plutôt à la « *compétence exclusive* »⁹⁶ de l'État riverain.

Suite à ce précédent, quelques pays porteront leurs zones de pêches réservées à leurs riverains à 12 milles marins. L'Islande fut la première, suivie par la Norvège (1961) et le Danemark pour ce qui concerne les territoires autonomes du Groenland (1963) et les Îles Féroé⁹⁷. Une situation source de conflits avec le Royaume Uni qui commettait selon les marines islandaise et danoise des infractions aux règlements des pêches. Les conflits en termes d'accès à la ressource sont à l'origine, encore aujourd'hui, d'activités de pêche INN, même si cette notion n'existait pas encore à l'époque. Tout dépend du point de vue dans lequel on se place. Une pêche est considérée illégale par un État qui a unilatéralement délimité sa zone de pêche et y a inscrit son droit. Certaines activités historiquement libres au-delà des zones sous juridiction sont dorénavant commises en violation des lois nationales dudit État. Toutefois l'activité non conforme est établie comme légitime pour l'État pêcheur qui ne reconnaît pas nécessairement une zone de pêche nouvellement établie et de

⁹³ Article 2. Nations Unies, *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*. Faite à Genève, le 29 avril 1958, faite à Genève le 29 avril 1958 (Entrée en vigueur le 10 septembre 1964), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 516.

⁹⁴ *Ibid.*, Article 7.5.

⁹⁵ DE BREUCKER J., « La Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1564 », *Rev. belge de D.I.*, 1966, p 144.

⁹⁶ Pour l'emploi du mot compétence plutôt que juridiction voir VIGNES D.H., « La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », In *Annuaire français du droit international*, volume 10, 1964, p 684.

⁹⁷ DE BREUCKER J., « La Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1564 », 1966, op. cit., p 144

manière unilatérale. C'est le droit international et les accords régionaux qui permettent d'outrepasser cette problématique.

Après le règlement des différends, le Royaume-Uni signa des accords temporaires avec ces deux pays et obtint en raison des droits historiques nationaux la possibilité de pêcher⁹⁸.

Pour cette première conférence sur la codification du droit de la mer à Genève, la volonté des États de disposer de quelques droits de pêche exclusifs au-delà de la mer territoriale n'a donc pas été satisfaite puisque les participants ne se sont pas mis d'accord sur la largeur de ces zones. D'autre part, la nature obligatoire du règlement des différends était mal acceptée à ce moment et par conséquent très peu, ratifié, symbole manifeste d'un désintérêt.

Toutefois, si la proclamation du président Truman sur la pêche du 28 septembre 1945 a sans doute joué un rôle politiquement déterminant sur l'appropriation de zones des pêches⁹⁹, la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer adoptée à Genève le 29 avril 1958, marque en droit international une première étape pour la codification du droit international des pêches¹⁰⁰. Cette convention reconnaît l'intérêt particulier des États riverains à la conservation des ressources biologiques et au maintien de la productivité de celles-ci dans toutes les parties de la haute mer adjacentes à leur mer territoriale. La possibilité de prendre des mesures nécessaires de conservation est mentionnée tout en ayant l'obligation d'y préciser les raisons scientifiques¹⁰¹. Dans ce contexte, l'État riverain peut adopter « *unilatéralement les mesures de conservation appropriées pour tout stock de poisson ou autres ressources marines dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale, si des négociations à cet effet avec les autres États intéressés n'ont pas abouti à un accord dans un délai de six mois.* »¹⁰². Cette convention insiste également sur la coopération des États lorsque les stocks de poissons sont partagés. Ce texte est significatif tant pour l'évolution des préoccupations environnementales que pour la persistance de schémas territoriaux puisque cette convention ne s'applique qu'aux parties adjacentes à la mer territoriale (et, qui plus est, sans être précise dans sa délimitation) : la haute mer.

Après Genève, l'Assemblée générale des Nations Unies avec la résolution 1307 (XIII) du 10 décembre 1958 convoque une deuxième conférence sur le droit de la mer afin d'examiner les questions qui n'ont pas reçu de solutions. L'Assemblée générale souhaite résoudre deux problèmes capitaux : la largeur de la mer territoriale et les limites des zones de pêches¹⁰³. La deuxième

⁹⁸ VIGNES D.H., « La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », 1964, op.cit., p 679.

⁹⁹ La proclamation de Truman sur la pêche insiste sur la nécessité de protéger les mers contre les menaces d'exploitation destructive. Toutefois elle ne peut pas être détachée des intérêts immédiats de la pêche américaine de l'époque, et en particulier dans un souci d'éloigner les pêcheurs japonais.

¹⁰⁰ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 70.

¹⁰¹ Article 6 et 8, Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966.* Disponible sur le *Recueil des Traités*, vol. 559.

¹⁰² *Ibid.*, Article 7, « *Tout État riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale.* »

¹⁰³ Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), *Résolution 1307 (XIII), Convocation d'une deuxième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, 783ème session plénière, 10 Décembre 1958.

Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (dénommée UNCLOS II en anglais) se tient en 1960. Toutefois, aucune décision de fond sur ces questions ne sera prise. La largeur de 6 milles marins de la mer territoriale, en y ajoutant une zone de pêche à 6 milles, suggérée par les États-Unis, avait été acceptée en commission mais n'a pas passé la majorité des deux tiers en séance plénière, et ce à une voix près¹⁰⁴.

La remise en cause du droit de la mer née d'un double mouvement induit par les États du tiers-monde. Suite à la décolonisation, de nombreux États accèdent à l'indépendance et souhaitent désormais un droit d'accès aux ressources côtières précieuses support de la nouvelle économie. D'autres États maritimes, ceux ayant les capacités technique et financière pour exploiter les ressources, ne souhaitent pas que les principes juridiques évoluent afin de conserver une importante liberté de manœuvre en mer et craignent que l'évolution du droit des pêches ne restreigne le champ d'action de leurs pêcheurs hauturiers, ce qui aurait des répercussions importantes sur l'équilibre social des régions maritimes. Ces États défendent une politique conservatrice aussi bien pour l'accès à la ressource que pour sa conservation. En opposition, les États en développement cherchent à acquérir des droits exclusifs sur les ressources proches de leurs côtes afin d'en réserver l'exploitation à leurs nationaux¹⁰⁵. Néanmoins, la préoccupation primordiale à l'époque est le partage territorial des mers en vue de répondre aux revendications de certains États très vastes et disparates en matière de souveraineté. Les conflits de la délimitation des frontières terrestres génèrent également des conflits de tracé de la frontière maritime.

La pression pour délimiter une mer territoriale à 12 milles marins devient de plus en plus grande. Au nom de considérations économiques, les États latino-américains soutenus par certains États asiatiques et nord-africains soutiennent largement la délimitation d'une mer territoriale à 12 milles marins. Les États en développement craignent de ne pouvoir profiter des ressources marines vivantes et non vivantes dont l'exploitation nécessite des moyens financiers et techniques importants que seuls les pays développés peuvent mobiliser. Dans ce contexte, certains États s'approprient des espaces maritimes de plus en plus larges pour tenter d'y exploiter les ressources, ou de les faire exploiter plus tard en échange d'une rente. Ceci remet en cause l'actuel droit de la mer et les activités historiques de pêche qui y prospèrent. La définition unilatérale ou multilatérale de frontières maritimes va se poursuivre jusqu'aux déclarations de Montevideo (8 août 1970) et Lima (8 mai 1970) qui réunissent des États côtiers du sous-continent latino-américain, à quelques exceptions près (dont celle du Venezuela) et instituent une extension de la mer territoriale à 200 milles marins qui représentait à l'est du continent la limite de la zone poissonneuse générée par le courant de Humboldt¹⁰⁶. La géopolitique de la région va en être impactée. À titre d'exemple, le

¹⁰⁴ TREVES T., « Les Conventions de Genève sur le droit de la mer, 1958 », *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2012, p 2.

¹⁰⁵ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 736.

¹⁰⁶ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1301.

Brésil étend à 200 milles nautique ses eaux territoriales, poussant les pêcheurs qui ne peuvent plus exercer leurs activités au large des côtes brésiliennes (ou de manière illégale au regard de la loi brésilienne) à se déplacer vers la France en Guyane¹⁰⁷. En réponse, la France adopte la loi du 5 juillet 1972 relative à la conservation des ressources biologiques de la mer pour créer une extension de sa zone de pêche au large de la Guyane. La France porte à 80 milles nautique les lignes de base de la limite de la compétence française pour ce département d'outre-mer¹⁰⁸. L'importance de l'industrie de la pêche française pour l'économie nécessitait des mesures de protection du stock de crevettes, principale ressource de cette zone géographique. Un choix politique d'extension de la zone de pêche pour limiter la pêche des navires étrangers. Chacune des déclarations précisent l'étendue maritime concernée. Des étendues considérables puisqu'elles vont de 50 à 200 milles, parfois plus et conduisent à une assimilation plus ou moins explicite, en fait ou en droit, de ces étendues à la mer territoriale¹⁰⁹.

Des difficultés persistent pour préciser un contenu, voulu plus uniforme ou plus cohérent, destiné à régler la pêche au-delà des eaux territoriales. La multiplicité des paramètres considérés (espèces pêchées, États pêcheurs, lieux de pêche, méthodes et actions de pêche directes ou concédées, etc.) ainsi que le consentement des États à coopérer ouvraient, bilatéralement ou multilatéralement, une voie conventionnelle aléatoire. De plus, l'enjeu économique considérable face aux exigences des grandes flottilles de pêche industrielle et l'absence de fondements juridiques unifiés de la notion de zone de pêche et sa largeur amènent la nécessité de créer un nouveau concept pour éviter l'installation d'un engrenage conflictuel¹¹⁰. Cette considération économique va donner naissance, lors de la troisième conférence des Nations Unies, au zonage maritime de la ZEE¹¹¹.

L'initiative d'une refonte radicale du droit de la mer avec un focus sur les espaces marins au-delà des zones sous juridiction fut portée en 1967 par l'ambassadeur de Malte, Arvid Pardo, lors de la 22^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies où la déclaration de principes régissant l'utilisation pacifique des fonds marins et des océans au-delà des juridictions nationales fut adoptée. Son allocution expose en premier lieu les diverses caractéristiques géophysiques des fonds marins, les ressources qu'ils contiennent et les moyens pour les exploiter avec des progrès significatifs à venir. Puis, dans un second temps, l'ambassadeur évoque les problèmes posés par le cadre juridique actuel que les Conventions de 1958 n'ont pas résolus et qui risquent de s'accroître avec le développement des nouvelles technologies¹¹². Il en viendra dans un troisième temps à des propositions concrètes, dont l'introduction du concept de « *patrimoine commun de l'humanité* », un concept d'intérêts communs à l'humanité et supérieurs à celui des États individuellement. Un

¹⁰⁷ QUENEUDEC JP., « Chronique du Droit de la mer », In: *Annuaire français de droit international*, volume 19, 1973, p. 809.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 809.

¹⁰⁹ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*, 1996, op. cit., p 419.

¹¹⁰ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 754.

¹¹¹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1301.

¹¹² MORIN M., « Les 50 ans de l'allocution d'Arvid Pardo aux Nations Unies », *ADMO*, Tome XXXV, 2017, p 19.

concept déjà pris en compte par d'autres traités internationaux comme le traité de l'Antarctique en 1959, réservé seulement aux activités pacifiques et gelant les prétentions territoriales, puis le traité sur l'espace atmosphérique en 1960 qui ne peut faire l'objet d'une appropriation nationale¹¹³. Il s'ensuit la création de la Zone internationale des fonds marins gérée par de l'Agence Internationale de Fonds marins AIFM (ou ISA en anglais) accompagnée d'un régime juridique de ces fonds et des activités d'exploration et pouvant mener plus tard à l'exploitation des ressources, même si aucun accord n'a aujourd'hui encore été donné par l'agence¹¹⁴. La question de la valorisation de ce patrimoine « *commun* », originellement destinée au développement des États, n'a pas encore été mise en pratique et pose à ce jour de nombreuses questions juridiques pour le droit de la mer. La mer « *commune* » devient finalement un espace « *partagé* » où les droits de souveraineté et donc l'action de l'État côtier s'étendent toujours plus loin notamment grâce à la légitimation morale de la lutte contre la pêche INN (voir Partie II).

Cette impulsion d'extension des espaces maritimes mène à la convocation de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1973 qui achève ses travaux en 1982 par un texte considéré comme la "*Constitution des océans*" et sera suivie d'accords connexes. Si les deux premières conférences des Nations Unies codifient essentiellement les règles coutumières déjà existantes concernant la mer territoriale, la zone contiguë, la haute mer et les activités de pêche, la troisième conférence des Nations Unies va apporter une nouveauté majeure en droit de la mer en encadrant juridiquement la ZEE et le plateau continental ainsi que la notion de droits souverains sur certains des espaces maritimes donnant lieu au "nouveau" droit de la mer avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM).

Lors de cette troisième conférence du droit de la mer, l'Assemblée générale des Nations Unies propose de réunir tous les textes sur le droit de la mer dans une seule et même convention. De nombreuses dispositions des Conventions de Genève seront reprises dans le texte final de la convention de Montego Bay. Pour la pêche, seul l'article 3 de la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologique ne sera pas repris. Cet article concerne le devoir pour les États « *dont les nationaux se livrent à la pêche d'un ou plusieurs stocks de poisson ou autres ressources biologiques de la mer dans une région de la haute mer où les nationaux d'autres États ne s'y livrent pas (...) d'adopter à l'égard de ses propres nationaux des mesures en vue de la conservation des ressources biologiques affectées* ». Étant donné que la situation des pêches évolue, cet article se trouve dépassé par le seul fait que plusieurs États exploitent désormais les ressources halieutiques en haute mer.

Dépassant les clivages traditionnels « Nord/Sud », le poids des puissances maritimes, la situation des États enclavés et ceux disposant de ressources, etc. ainsi que de l'attitude hostile des États-Unis, et bien que des difficultés subsistent, 117 États signeront la Convention des Nations Unies

¹¹³ *Ibid.*, p 14.

¹¹⁴ GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 7.

sur le droit de la mer à Montego Bay en 1982. Celle-ci n'entrera en vigueur que le 16 novembre 1994 après une modification de la partie XI relative à l'exploitation des fonds marins. Notons ici que les États-Unis, puissance maritime, fonctionnent toujours majoritairement sous le mode du droit international coutumier, respectant la plupart des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer même s'ils ne l'ont pas ratifié.

Concernant la pêche, la ZEE vient affirmer et consacrer des règles de droit importantes. Finalement le ralliement aux douze milles marins pour la mer territoriale et aux 200 milles marins pour la ZEE ne fut pas sans contrepartie. Le libre passage dans les détroits pour la navigation internationale fut institué¹¹⁵. On a négocié la liberté de navigation contre la protection de l'accès aux ressources halieutiques¹¹⁶.

La délimitation des espaces maritimes s'inscrit parmi les problèmes les plus sensibles, puisqu'elle touche à l'un des derniers bastions de la « territorialité »¹¹⁷ influençant ainsi ce qui peut être défini comme INN et les moyens de contrôle et d'intervention légaux à disposition des États.

¹¹⁵ Pour plus d'informations se référer à la section suivante : Sous-section II. B.

¹¹⁶ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1301.

¹¹⁷ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 1. La mer et son droit. Les espaces maritimes*, Pedone, Paris, 1990, p 419.

Sous-section II. La sécurisation du droit d'accès aux ressources halieutiques par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a contribué presque exclusivement aux découpages juridiques des espaces maritimes, à leur compréhension et leur juridisation. Si les sciences naturalistes et la biogéographie identifient des « *espaces marins* » ou « *zones marines* », ceux-ci ne sont pas tous considérés par le droit et n'ont pas de conséquences juridiques¹¹⁸. Voilà pourquoi le glissement vers le concept de « *zones maritimes* » se réalise bien au sein de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹¹⁹. Dès lors qu'il y a « *volonté ou obligation d'intervention publique et de régulation sur une partie des mers* »¹²⁰, des régimes juridiques interviennent pour définir des zones maritimes. La construction des espaces maritimes ainsi que les compétences qui s'y exercent pour sécuriser l'accès aux ressources halieutiques créent un tournant pour le droit de la mer. La ZEE en sera le symbole le plus complet. Aux statuts des espaces correspondent dorénavant les statuts des ressources marines¹²¹. Mais comment passe-t-on du premier aspect au second ? C'est une transformation à expliquer, comme les enjeux qu'elle porte. Le zonage maritime actuel vient en effet de l'utilisation historique des mers et de ses ressources, combinant différents facteurs sociaux, scientifiques et techniques qui ont accompagné les mutations du droit international¹²².

La construction et la sécurisation du droit d'accès sur les ressources halieutiques par la Convention des Nations Unies sont fondées à travers des droits étatiques assurés sur les ressources marines au sein d'espaces maritimes définis. Dès lors, cette extension juridique des zones de pêche initiales et le renforcement des droits et obligations des États génèrent un nouveau paradoxe, ou du moins l'accroissement d'un phénomène : la création d'activités de pêche non conformes au cadre juridique nouvellement défini.

Le droit de la mer pose donc juridiquement au moins sept zones dont certaines sous juridiction nationale (§. I.), les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë, la ZEE le plateau continental ainsi que les régimes particuliers des détroits internationaux et des eaux archipélagiques, et des zones maritimes non susceptible d'appropriation, la haute mer (§. II.). Le droit considère aussi des étendues marines verticales (volume et altitude), et non plus uniquement horizontales, comme objets de prescriptions juridiques, tels que la colonne d'eau, le sol et le sous-sol marins,

¹¹⁸ GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 22 ; LUCCHINI L., « Les zones maritimes en Méditerranée », *Revue de l'INDEMER*, 2003, p 11.

¹¹⁹ GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 21.

¹²⁰ *Ibid.* p 22.

¹²¹ COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, Monchrestien, 10^{ème} ed, 2012, p 408.

¹²² ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », 2013, op.cit., p 65.

l'espace aérien, où les richesses de la mer sont exposées ici en concomitances avec les étendues horizontales précédemment citées¹²³.

§. I. L'importance des zones maritimes sous juridiction pour l'exploitation halieutique

La souveraineté de l'État côtier sur la mer territoriale (A) se dégrade au large avec de nouvelles extensions et dénominations des zones de pêche au profit de la ZEE (B) dont la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ouvre en dernier recours une opportunité de droit d'exploitation des ressources au sein du plateau continental (C).

A. Le principe de souveraineté de l'État côtier sur la mer territoriale, sacralisation du droit de pêche dans les 12 milles marins ou moins

En 1958, avec la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë, la souveraineté de l'État s'étendait au-delà de ses eaux intérieures¹²⁴ à une zone de mer adjacente à ses côtes, désignée sous le nom de mer territoriale. Ce texte juridique donnait à l'État riverain « *la souveraineté de l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au lit et au sous-sol de cette mer* »¹²⁵. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer reprecise la compétence des États sur le fond et le sous-sol de la zone en y admettant que « *la souveraineté de l'État entier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipelagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale* »¹²⁶. Si la largeur de la mer territoriale a longtemps et traditionnellement été cantonnée à « *la portée des canons* », à savoir trois ou quatre milles marins, et fut vainement débattue auparavant¹²⁷, la nouveauté de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est de fixer pour la première fois à l'article 3 la largeur de la mer territoriale à 12 milles marins maximum à partir de lignes de base établies. Cette extension fut le fruit d'un long débat. Déjà en 1927, une réunion d'experts de la Société des nations établissait que « *Cette nécessité nous semble être d'autant plus urgente que, malgré des divergences de la doctrine, la théorie dominante donne à l'État riverain le droit d'étendre la limite de sa mer territoriale jusqu'à la portée des canons des côtes, par actes unilatéraux* »¹²⁸.

¹²³ GALLETI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 123.

¹²⁴ Reprenant la définition de la *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958*, op.cit., les eaux intérieures sont, « *les eaux situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale font partie des eaux intérieures de l'État* », article 8, Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982

¹²⁵ Article 2, Nation Unies, *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958*, op.cit.; Article 2 Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982

¹²⁶ Article 1, Nation Unies, *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958*, op.cit.

¹²⁷ ALOUPIN., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », *Annales des Mines-responsabilité et environnement* 2, n°70, 2013, p 66.

¹²⁸ Société des Nations, *Rapport au Conseil de la Société des Nations Unies sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international*, le 20 avril 1927, op.cit., p 36.

La souveraineté est admise à l'État côtier sur la zone de la mer territoriale¹²⁹. Dans l'affaire Nicaragua contre États-Unis en 1986, avant l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la Cour internationale de justice décidera que les États-Unis, « *en violation de leurs obligations en vertu du droit international général et coutumier, ont violé et violent la souveraineté du Nicaragua du fait d'incursions dans les eaux territoriales du Nicaragua* »¹³⁰. Le concept juridique de la souveraineté au sein des eaux intérieures et de la mer territoriale est ainsi admis en tant que droit coutumier avant même l'entrée en vigueur de la Convention de Montego Bay en 1994. Ceci est précisé par la Cour en 1986 : « *passant au principe du respect de la souveraineté des États, la Cour rappelle que le concept de souveraineté s'applique aux eaux intérieures et à la mer territoriale de tout État ainsi qu'à l'espace aérien situé au-dessus de son territoire. Il en est ainsi aussi bien d'après le droit international coutumier que d'après le droit international conventionnel* »¹³¹.

L'État côtier souverain y exerce donc des compétences exclusives en matière économique, lui permettant d'exploiter ses ressources sur les fonds et dans la colonne d'eau, mais également pour ce qui est de ses compétences en matière de police (protection de l'environnement, douane, etc.). La mer territoriale est considérée comme une extension du territoire de l'État. Néanmoins, il convient de noter que le droit international impose quelques restrictions à l'État, notamment concernant le passage inoffensif. Celui-ci reste la seule limitation à la souveraineté de l'État côtier, un principe codifié par la Convention de Genève puis celle de Montego Bay : « *sous réserve de la Convention, les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale* »¹³². Le passage inoffensif doit être « *continu et rapide* »¹³³. L'arrêt ou le mouillage dans les eaux territoriales ne peuvent se justifier qu'en cas de détresse du navire. Toutefois, dans la pratique, il est plus délicat de contrôler le passage continu et rapide des navires de pêches. Des cas de pêches non conformes aux droits nationaux ont été documentés dans les mers territoriales de certains États pour des navires n'ayant pas déclaré d'activité de pêche sous couvert du passage inoffensif. Le seul moyen de vérification est souvent la vitesse à laquelle le navire effectue son passage ; ralentissement à 1 ou 2 milles nautiques par heure pour exercer une activité de pêche ou en transit pour une vitesse de 7 à 8 milles nautiques par heure¹³⁴. L'article 19 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fait une liste des activités qui pourraient enfreindre ce droit¹³⁵. À côté

¹²⁹ Article 2, « La souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. », Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982.

¹³⁰ Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J., Arrêt de la Cour NO 8618, le 27 juin 1986.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Article 17, Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982.

¹³³ *Ibid.*, Article 17.

¹³⁴ GIRARD P., Du PAYRAT T., *Inventory of new technologies in fisheries*, Issue Note, OECD Green Growth Forum for Sustainable Development », OECD Publishing, 2017, p 9.

¹³⁵ Article 19 « *signification de l'expression passage inoffensif* », §. 2, « Le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre à l'une quelconque des activités suivantes : a) menace ou emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies ; b) exercice ou manœuvre avec armes de tout type ; c) collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'État côtier ; d) propagande visant à nuire à la défense ou à la sécurité de l'État côtier ; e) lancement, appontage ou

d'activités portant atteintes à la sécurité de l'État côtier, la pêche non conforme aux réglementations nationales y est incluse comme une atteinte au bon ordre ou à la paix.

Le fait que l'État côtier concerné (incluant l'État du port) y exerce sa souveraineté induit par là même un renforcement de ses prérogatives en matière de lutte contre la pêche INN, en particulier pour ce qui est de la prise de mesures coercitives contre les navires étrangers¹³⁶. Cette zone s'avère autant importante pour la gestion des ressources halieutique côtière largement présente que par l'ampleur des pouvoirs que l'État côtier exerce en matière de sécurité et de contrôle.

En droit interne, les pouvoirs édictés par les administrations sont absolus dans les eaux intérieures et la mer territoriale, hormis pour le passage inoffensif, ce qui n'est pas le cas pour les zones maritimes davantage éloignées de la côte où l'État n'exerce pas un droit de souveraineté complet. L'État détient des compétences déterminées et attribuées par le droit international sur le reste des zones maritimes au-delà de la mer territoriale qu'il convient d'expliquer.

B. L'extension des zones de pêche dans le cadre du droit à déclarer une ZEE

La mer territoriale donne des droits souverains aux États. Cependant, plus les zones maritimes se définissent et s'éloignent de la côte, plus les droits impartis aux États se dégradent. La souveraineté implique un pouvoir absolu sans contrainte. Néanmoins, le droit international - incluant celui de l'Union européenne - vient tempérer ce droit national. Certains juristes parlent du passage de souveraineté des États à des « *droits de souveraineté* »¹³⁷ ou encore de « *souveraineté dégradée* »¹³⁸. Les mesures prises au titre de la souveraineté territoriale dépendent des engagements internationaux de l'État qui ont pu transformer une compétence discrétionnaire en compétence liée, uniquement possible après un consentement à se lier à un traité qui déterminera les limites et les conditions de la compétence de l'État dans son exercice. Lorsque la compétence est discrétionnaire, elle ne doit pas non plus être abusive puisqu'elle doit permettre à l'État de répondre aux besoins des nationaux sans nuire à la communauté internationale. On parle ainsi d'une utilisation « *raisonnable* » et « *utile* » de la souveraineté territoriale¹³⁹. Avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les États se sont autolimités, en conditionnant les compétences de la souveraineté territoriale à l'obligation d'exercer leur activité dans le respect de prévention de pollution et de conservation des

embarquement d'aéronefs ; f) lancement, appontage ou embarquement d'engins militaires ; g) embarquement ou débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'État côtier ; h) pollution délibérée et grave, en violation de la Convention ; i) pêche ; j) recherches ou levés ; k) perturbation du fonctionnement de tout système de communication ou de tout autre équipement ou installation de l'État côtier ; l) toute autre activité sans rapport direct avec le passage. », Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982.

¹³⁶ ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », 2013, op.cit., p 66.

¹³⁷ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1313.

¹³⁸ C'est-à-dire que son autorité se dégrade. L'État n'a pas le pouvoir absolu puisque le droit international limite ou conditionne l'exercice de ces compétences.

¹³⁹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 529.

ressources halieutiques. La souveraineté des États se dégrade au large avec la zone contiguë (1) et la ZEE (2).

1. La zone contiguë

Une fois la mer territoriale établie par l'État riverain, celui-ci pouvait décider traditionnellement d'étendre ses droits en mer avec la zone contiguë. L'origine de cette zone remonte aux « *hovering law* »¹⁴⁰. Ces lois permettaient un contrôle douanier au-delà de 3 milles nautiques sur des navires étrangers suspectés d'actes criminels. La zone contiguë apparaît comme un régime de transition entre la haute mer et la mer territoriale avec quelques pouvoirs limités pour l'État riverain en dehors de sa mer territoriale. Ce concept fut reconnu lors de la conférence de la Société des Nations en 1930 et confirmé en 1958 par les Nations Unies. L'État côtier n'est pas souverain sur cette zone mais y exerce des compétences de répression des infractions selon l'article 24 de la Convention de Genève¹⁴¹. Historiquement, elle fut donc constituée pour des raisons douanières et de lutte contre le trafic de stupéfiants. Aujourd'hui, avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, cette zone est limitée à 24 milles nautiques à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale, et s'étend sur 12 milles nautiques à partir de la limite extérieure d'une mer territoriale de 12 milles¹⁴².

Cet espace plus éloigné des côtes transforme et « *dégrade* » les droits de souveraineté pour l'État côtier en droits dits de « *jurisdiction* »¹⁴³. Ce sont surtout des droits en termes de contrôle, de surveillance et de douane qui légitiment l'action de l'État en mer. Toutefois, cette juridiction au-delà de la mer territoriale se retrouve presque absente de la Convention de Montego Bay qui se consacre davantage à la ZEE en tant que zone intermédiaire entre la mer territoriale et la haute mer. La question de l'utilité de la zone contiguë est remise en question après la troisième conférence des Nations Unies avec des droits nouveaux établis pour l'État côtier dans la ZEE relevant de droits similaires de « *jurisdiction* » au-delà des 24 milles nautiques. Certains États vont considérer que le statut de la zone contiguë est dès lors inutile et choisissent de ne pas l'établir au profit d'une ZEE commençant directement après la mer territoriale comme la Convention de Montego Bay le permet.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p 1311.

¹⁴¹ Article 24, « *Sur une zone de la haute mer contiguë à sa mer territoriale, l'État riverain peut exercer le contrôle nécessaire en vue de : a. De prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale; b. De réprimer les contraventions à ces mêmes lois, commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale* », Nations Unies, *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958*, op.cit.

¹⁴² Article 33 « *Zone contiguë* », « 1. Dans une zone contiguë à sa mer territoriale, désignée sous le nom de zone contiguë, l'État côtier peut exercer le contrôle nécessaire en vue de : a) prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale ; b) réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. 2. La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 24 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴³ GALLETI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p. 123

Cette Convention, ratifiée par 168 États¹⁴⁴, est la source de référence du droit international pour le droit des pêches. Mais c'est le concept de ZEE (ZEE) prévu par la partie V de la cette Convention¹⁴⁵, qui symbolise aujourd'hui la vision contemporaine de la gestion des pêches ainsi que le régime juridique des activités halieutiques¹⁴⁶.

2. La ZEE

La Convention de Genève de 1958 ne parvient pas à établir un régime de pêche qui réponde aux attentes de toute la communauté internationale et à en définir une zone. Ce consensus introuvable est essentiellement lié à la gestion des richesses marines dont font partie les ressources marines vivantes incluant les ressources halieutiques et les ressources minières des fonds marins.

Pour les États en développement et côtier, il importe de préserver les ressources devant leurs côtes et de limiter l'incursion de navires étrangers près de leurs zones maritimes, phénomène exacerbé par la capacité des navires, mieux équipés technologiquement, à couvrir de longues distances et sur de plus longues périodes. La pêche fut d'ailleurs le point de départ de la prise de conscience de l'importance d'une telle zone permettant d'assurer l'exclusivité de l'exploitation des ressources¹⁴⁷. Ces États très dépendants de la rente halieutique, bien que leurs moyens ne leur permettent pas d'assurer eux-mêmes les opérations de pêche, souhaitent concéder ces activités, les contrôler et surtout à en tirer profit¹⁴⁸.

Les États développés, pour leur part, ne se satisfont pas non plus du régime existant, souhaitant accéder plus largement aux ressources existantes sur de plus vastes espaces, ou doutant de la capacité des commissions de pêche, créées pour gérer les ressources en haute mer, à encadrer l'activité de pêche et établir une réglementation efficace et appliquée dans les faits, compte tenu de la pression de plus en plus forte sur les stocks halieutiques¹⁴⁹. La ZEE s'impose alors en tant que compromis à la suite d'une grande bataille diplomatique.

Suite à la proclamation du Président Truman en 1945, par laquelle les États-Unis se réservent le droit de pêcher dans une partie de haute mer adjacente à leurs côtes, certains États latino-américains ont revendiqué, dès 1947, des zones de pêches exclusives allant jusqu'à 200 milles marins. Cette démarche politique apparut comme l'instrument d'une politique maritime remettant en cause le libéralisme prévalant jusque-là¹⁵⁰. L'offensive côtière reprit de plus belle en 1965, principalement

¹⁴⁴ A la date du 25 juillet 2019, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.

¹⁴⁵ Article 51 à 75, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁶ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 70.

¹⁴⁷ ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », 2013, op.cit., p 67.

¹⁴⁸ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*. Vol. 2, Navigation-Pêche, Pedone, Paris, 1996, p 450.

¹⁴⁹ LUCCHINI L. VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Tome 2. *Délimitation-Navigation-Pêche*. Vol. 2, Navigation-Pêche, Pedone, Paris, 1996, p 450.

¹⁵⁰ APOILLIS G., *Les frontières maritimes du droit international. Mutations et perspectives*, Centre National pour l'Exploitation des Océans, Rapports Economiques et Juridiques No 7, 1979, p 25.

dirigée contre les États-Unis et appuyée sur un mouvement d'intégration interne ("Pacte Andin ", "Association latino-américaine de libre-échange ») avec l'extension de la zone de pêche exclusive du Nicaragua à 200 milles (1965) ; la transformation de la zone des 200 milles de l'Équateur en mer territoriale (1966) ; l'extension à 200 milles des mers territoriales de l'Argentine (1966), du Panama (1967), de l'Uruguay (1969) et du Brésil (1970). L'objectif était de réserver à leur nationaux l'exploitation des ressources halieutiques qui étaient particulièrement abondantes en raison de courant poissonneux. En dehors de cinq pays (Colombie, Venezuela, Guyana, Guatemala, Mexique) et des îles, toute l'Amérique latine avait adopté les 200 milles en 1970. Malgré des menaces de représailles des États-Unis, notamment avec la suppression des aides au développement ou encore l'interdiction de la vente d'armes, aucune sanction ne fut vraiment appliquée (hormis pour le Pérou en 1969 mais suspendue en 1970)¹⁵¹. Ainsi, une étape fut franchie pour la consolidation des 200 milles marins régionalement, démontrant que l'extension de la juridiction sur la haute mer était possible, même si elle s'opposait aux intérêts des États-Unis¹⁵².

La troisième Conférence des Nations Unis sur le droit de la mer encourage les pays d'Amérique latine à rechercher l'harmonisation de leurs positions avec la Déclaration de Montevideo en 1970 en faveur d'une zone d'exploitation exclusive de 200 milles marins. D'autres États admirent également cette délimitation, à l'image des pays des Caraïbes en 1972 avec une déclaration consacrant la règle des 200 milles nautiques comme limite de la "*mer patrimoniale*", notion nouvelle qui fut une contribution décisive à la généralisation des 200 milles auprès des Nations Unis¹⁵³. En dehors des pays de l'Amérique latine, la zone des 200 milles était peu établie dans le monde à l'exception de la Sierra Leone (1971) et de la Somalie (1973) en tant que mer territoriale. La République de Corée (1952-1954), le Bangladesh (1974) et l'Islande (1975) l'utilisent comme zone de pêche¹⁵⁴. Quelques autres pays avaient des zones de pêches d'une largeur supérieure à 12 milles. Pourtant, la revendication du Kenya en 1971 auprès des Nations Unis d'une ZEE va marquer le lancement de l'appellation de cette nouvelle zone en une ZEE¹⁵⁵. Par la suite, les pays africains adhèrent largement à ce concept de ZEE à 200 milles marins et vont demander son intégration dans la déclaration du Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Addis-Abeba en mai 1973 comme zone de pêche¹⁵⁶. La quatrième Conférence des pays non-alignés (Alger, septembre 1973), s'étant prononcé dans le même sens, amenant une majorité des États du tiers-monde à déterminer la zone de 200 milles marins comme conditions géographiques,

¹⁵¹ APOLLIS G., *Les frontières maritimes du droit international. Mutations et perspectives*, 1979, op. cit., p 25.

¹⁵² *Ibid.*, p 25.

¹⁵³ *Ibid.*, p 26.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p 26.

¹⁵⁵ GALLETI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 21.

¹⁵⁶ African Union (AU), *Declaration on the issue of the Law of the Sea - CM/Res.289 (XIX), Exclusive Economic Zone Concept Including Exclusive Fishery Zone, ZONE B.7. « That the African States recognize the right of each coastal State to establish an exclusive economic zone beyond their territorial seas whose limits shall not exceed 200 nautical miles, measured from the baseline establishing their territorial seas »*, Council of Ministers Twenty-First Ordinary Session Addis Ababa, Ethiopia 17 – 24 May 1973. Exclusive Economic Zone Concept Including Exclusive Fishery Zone, ZONE B.7. « That the African States recognize the right of each coastal State to establish an exclusive economic zone beyond their territorial seas whose limits shall not exceed 200 nautical miles, measured from the baseline establishing their territorial seas »

biologiques et économiques des pays côtiers¹⁵⁷. Le fait que cette pratique internationale se généralise rapidement, même parmi les États qui l'avait contesté comme les États-Unis, l'URSS et le Japon, et que les États acceptèrent le concept et les limites de la ZEE à 200 milles marins, en font une véritable coutume internationale, même si elle émane d'une contestation révolutionnaire du droit de la mer et non « *d'un usage long et paisible* »¹⁵⁸. La ZEE est une « *bataille diplomatique exemplaire* » qui explique bien « *les ambiguïtés et tensions de la société internationale tant dans la recherche d'une meilleure organisation mondiale que pour un ordre économique plus juste* »¹⁵⁹.

Les négociations se terminent le 10 décembre 1982 avec l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit à la mer qui définit des droits et obligations aux États¹⁶⁰. Cette convention compartimente le droit de la mer avec la mise en place selon son article 57 d'une ZEE (ZEE) s'étendant jusqu'à 200 milles marins des côtes¹⁶¹.

Malgré quelques réticences, les États industrialisés ont accepté le sacrifice de ne plus avoir de droits d'accès libre sur certaines ressources en mer, comme les ressources halieutiques. Ce compromis permettait d'éviter une extension inconsidérée qui aurait remis en cause la liberté de navigation¹⁶². Les revendications des pays en voie de développement ont en partie été transcrites dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en sécurisant des droits à l'État côtier sur les espaces marins et sous-marins. L'exploitation des ressources et donc de l'activité de pêche - essentielle à l'économie des États côtiers des pays en voie de développement - est sécurisée, même si la Convention n'autorise pas l'exercice de droits souverains plus large que la seule exploitation des ressources.

Les avantages et inconvénients que la ZEE a donné aux pays en développement et ceux développés ne deviennent pas si évident puisque l'incapacité matérielle d'utiliser et de contrôler cette nouvelle ZEE étendue à 200 milles marins a engendré des problèmes d'activités de pêche non conformes au droit des pêches nationaux des États côtiers et du pavillon.

L'exploitation et la conservation des ressources halieutiques ainsi que les règles applicables aux pêcheries dans la ZEE sont transposables aux zones de pêches car les droits de l'État côtier sont considérés comme équivalents sur les ressources économiques¹⁶³. Le statut juridique des ressources halieutiques dans la ZEE y est analogue.

¹⁵⁷ APOLLIS G., *Les frontières maritimes du droit international. Mutations et perspectives*, 1979, op. cit, p 26.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p 26.

¹⁵⁹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1314.

¹⁶⁰ Les travaux de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont débuté en 1973. Le texte final est adopté en 1982 puis entre en vigueur le 16 novembre 1994 après ratification du 60^{ème} État.

¹⁶¹ Selon l'article 57 de la Convention des Nations Unies sur le droit de mer de 1982 concernant la largeur de la ZEE, « *La ZEE ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale* ».

¹⁶² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1317.

¹⁶³ Cour internationale de justice, *Affaire concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France*, Sentence du 17 juillet 1986, Partie X. Evolution du droit international de la mer depuis la conclusion de l'accord du 27 mars 1972, §. 49, « *le Tribunal s'estime autorisé à considérer qu'entre les Parties les concepts de zone économique et de zone de pêche sont tenus pour équivalents sous le rapport des droits qu'y exerce un État côtier sur les ressources biologiques de la mer* ». Selon l'article de DIPLA H., « L'affaire concernant le filetage à

3. Le statut juridique des ressources halieutiques dans la ZEE

La ZEE est un mélange de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles biologiques, c'est à dire des ressources halieutiques, et de droits de juridiction lorsqu'il s'agit de la protection du milieu marin selon l'article 56 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁶⁴.

Ces droits « *souverains* » reconnus ont une finalité économique puisqu'il est question de l'exploitation des ressources halieutiques. Ils sont aussi exclusifs puisqu'ils permettent aux États côtiers de fixer un volume admissible de captures pour les activités de pêche¹⁶⁵ puis de déterminer seul sa capacité d'exploitation et par conséquent les conditions d'exploitation du reliquat du volume admissible¹⁶⁶.

L'État n'exerce pas de droit souverain sur cette zone en ce qui concerne la préservation du milieu marin mais sa « *juridiction* »¹⁶⁷. Selon l'article 56 sa juridiction s'effectue en ce qui concerne « *i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, il) la recherche scientifique marine, iii) la protection et la préservation du milieu marin* »¹⁶⁸ même si dans cette zone sous juridiction, l'État y exerce des droits souverains « *aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents* »¹⁶⁹. Pris sous l'angle environnementaliste, ceci peut paraître un peu confus dans la mesure où la conservation des ressources biologiques ne peut se défaire de la préservation du milieu marin. Pris sous l'angle juridique, ceci peut être compris comme limitant l'action de l'État notamment en vertu du contrôle

l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France (sentence du 17 juin 1986) », In: *Annuaire français de droit international*, volume 32, 1986, p 252 « *Dans ce contexte, une autre question s'était également posée, celle du statut juridique des eaux du golfe du Saint-Laurent. Lors de la procédure, ce problème a donné lieu à controverse entre les Parties. Selon la France, les règles pertinentes de droit international relatives à la zone économique ne peuvent être invoquées que si l'État côtier a proclamé une telle zone, ce qui n'est pas le cas du Canada. De toute manière, la France a fait savoir au Tribunal qu'il ne s'agit, à ses yeux, ni d'eaux historiques, ni d'eaux intérieures, ni de mer territoriale, pas plus que de ZEE. L'Agent du Canada, a de son côté déclaré devant le Tribunal que le Canada revendique une juridiction exclusive en matière de pêche sur les eaux s'étendant sur 200 milles de ses côtes, et ce, indépendamment du statut juridique des eaux du Golfe du Saint-Laurent* ».

¹⁶⁴ Article 56 « *Droits, juridiction et obligations de l'État côtier dans la ZEE* » « 1. Dans la ZEE, l'État côtier a :

- a) *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents,*
- b) *juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne : i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, il) la recherche scientifique marine, iii) la protection et la préservation du milieu marin »*

¹⁶⁵ Selon l'article 61 « *conservation des ressources biologiques* », §. 1, « *L'État côtier fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa ZEE* », *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit

¹⁶⁶ Selon l'article 62 « *Exploitation des ressources biologiques* », §. 2 « *L'État côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la ZEE. Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres États, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au §. 4, à exploiter le reliquat du volume admissible, ce faisant, il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des États en développement visés par ceux-ci.* »

¹⁶⁷ Traduction française dans le texte du mot anglais « *jurisdiction* » que l'on peut aussi traduire par compétence selon VIGNES D.H., « *La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer* », 1964, op.cit., p 679.

¹⁶⁸ Article 56, §. 1.b, *Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit

¹⁶⁹ *Ibid.*, Article 56, §. 1.a.

de police et d'arraisonnements de navires d'État tiers dans la ZEE (voir les développements en Partie II sur la jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer).

Sur le plan strict de l'exploitation des ressources halieutiques, la Convention de Montego Bay prend en compte les activités préexistantes de pêche en prescrivant à l'État côtier, lorsqu'il accorde l'accès à sa zone, de prendre en considération des facteurs pertinents comme l'importance des ressources biologiques pour son économie et d'autres intérêts nationaux afin notamment de « *réduire à un minimum les perturbations économiques dans les États dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone ou qui ont beaucoup contribué à la recherche et à l'inventaire des stocks.* »¹⁷⁰. La Convention tient aussi compte des particularités des espèces halieutiques, qu'elles soient sédentaires, catadromes, anadromes puis partagées entre plusieurs États.

L'apparition du droit international de pêches maritimes contemporain avec la ZEE se fait donc à l'intérieur du droit international de la mer par une répartition des droits sur les espaces maritimes. Ce nouveau droit est finalement la consécration de l'expansion des droits de l'État côtier puisqu'il délivre des compétences renforcées, avec des droits et obligations, en termes de gestion des ressources halieutiques dans la ZEE où s'effectuent la plus grande majorité des captures. Cette ZEE provoque un bouleversement du droit classique de la mer : elle supprime la liberté de pêche dans cette zone soustraite désormais à la haute mer et prend en compte la recherche scientifique, la protection de l'environnement et les activités qui s'y exercent. Les zones de pêche anciennes se retrouvent intégrées à la ZEE par l'État côtier lors de ce vaste mouvement de transformation du droit de la mer. Cette nouvelle zone dote les États côtiers de la capacité à faire entrer de nouvelles sources de financement public en vendant le surplus qui n'est pas pêché à des pays tiers souhaitant exploiter les ressources marines, ou accéder aux prises.

Toutefois, les États côtiers, en obtenant juridiquement des prérogatives sur les ressources biologiques qui se trouvent sous leur juridiction, voient se développer des activités de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée. Dans la pratique, la consécration de compétences exclusives sur les zones de pêche avec la création de ZEE et par conséquent l'extension considérable des superficies des zones de pêche, a aussi engendré le phénomène de pêches non conformes aux règlements nationaux et internationaux. De nombreux pêcheurs perdaient des zones de pêche qui leur étaient habituelles. De plus, l'ampleur des espaces maritimes à couvrir provoque des difficultés de contrôles en mer lors d'intrusions de navires sans autorisation, tout spécialement dans les ZEE des États en développement faibles, et dépourvus de toute force navale¹⁷¹ ou des nouvelles technologies de contrôle et de surveillance.

¹⁷⁰ *Ibid.*, Article 61, §. 3.

¹⁷¹ PANCRACIO J.P., *Droit de la mer*, éditions Dalloz, 2010, p 178.

Ces riches zones maritimes suscitent pourtant de grandes convoitises pour les ressources. L'exemple du pillage des ressources halieutiques de la Somalie, État en proie à la guerre civile depuis de nombreuses années et très affaibli en est un témoignage contemporain¹⁷² tout comme d'autres en Afrique de l'Ouest ou encore en Asie¹⁷³. Les nouvelles normes nationales multiplient les coûts pour certains opérateurs (autorisations, registres, etc.) qui restent dans une logique de maximisation de leurs profits. Ils s'engagent ainsi dans des activités non conformes aux droits des pêches nationales pour contourner ceux-ci et accroissent leurs bénéfices. Les réactions protectionnistes des États côtiers avec la fin de la liberté de pêche amènent les opérateurs à outrepasser les réglementations nationales et internationales. Par ailleurs, les exigences de mesures de conservation sont rendues d'autant plus indispensables que les pratiques de pêche non conformes se généralisent¹⁷⁴. D'autant que l'État côtier, compétent sur la ZEE, et l'État du pavillon compétent sur le navire de pêche en haute mer, ne disposent pas toujours des capacités ou des volontés politiques suffisantes.

En même temps que se développent la codification du droit de la mer et la délimitation des espaces maritimes, le problème juridique de la pêche INN apparaît. La Convention de Montego Bay ne définit pas ces activités non conformes au droit international, son concept sera inscrit quelques années plus tard dans d'autres textes internationaux (Cf. Section II suivante).

Le droit international de la pêche est marqué par une double tendance en poursuivant d'une part l'exploitation des activités de pêche et d'autre part, en assurant l'encadrement de telles activités au moyen de mesures de conservation. La ZEE, couvrant des étendues considérées, avant la Convention de Montego Bay, comme « *haute mer* » devient une zone de pêche où les activités sont régulées par les États en vertu des compétences attribuées. Au-delà de la ZEE, la possibilité d'acquérir une zone maritime nationale supplémentaire en raison de l'extension de son plateau continental illustre une approche fonctionnelle de l'exploitation des ressources marines similaire.

C. Les possibilités juridiques offertes par le plateau continental

Le plateau continental est très inégalement réparti entre les États. Il n'est, à l'origine, qu'un terme géographique issu d'un phénomène géologique mais il est devenu un enjeu économique puisque sa surface est riche en ressources marines végétales et animales¹⁷⁵.

La consécration juridique de la notion de plateau continental apparaît en droit international avec la célèbre proclamation du Président Truman en 1945 qui pose quelques principes fondamentaux.

¹⁷² *Ibid.*, p 178.

¹⁷³ Greenpeace, *Southeast Asia, Turn the Tide*, 2017, 86 p. ; Africa Progress Panel, *Agriculture, pêche et capitaux, Comment financer les révolutions verte et bleue de l'Afrique*, Rapport 2014 sur les progrès en Afrique, 24 p.

¹⁷⁴ MAHINGA J.G., *La pêche maritime et le droit international*, 2014, op.cit., p 11.

¹⁷⁵ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1322.

Ceci devient une règle à caractère coutumière dès 1958 lorsque l'État côtier acquiert une juridiction exclusive sur les ressources vivantes et non vivantes du sol et du sous-sol¹⁷⁶. C'est en premier le 10 juin 1964 que la Convention sur le plateau continental reconnaît pour la première fois des droits exclusifs aux États sur une partie des fonds marins adjacente à leurs côtes. Si cette règle est alors coutumière, c'est la troisième conférence des Nations Unies qui va en définir l'étendue.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 définit le plateau continental comme comprenant « *les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure* »¹⁷⁷. Le Plateau continental est « *la marge continentale est le prolongement immergé de la masse terrestre de l'État côtier* »¹⁷⁸. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 avec l'extension des zones maritimes va établir le plateau continental bien plus loin des côtes comme la dernière limite de droits spéciaux pouvant être accordés aux États sur l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol.

Les limites du plateau sont définies aux paragraphes 4, 5 et 6 de la Convention selon des composantes géographiques et océanographiques précises¹⁷⁹. Le rebord externe de la marge continentale ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale précisant que « *sauf preuve du contraire, le pied du talus continental coïncide avec la rupture de pente la plus marquée à la base du talus* »¹⁸⁰. Le plateau continental a donc une longueur identique à la ZEE, à quelques réserves près. Ces compétences peuvent s'étendre à une distance n'excédant pas 350 milles nautiques lorsqu'un État soumet à la Commission des limites du plateau continental une demande d'extension¹⁸¹. Ceci limitant les avantages d'un plateau continental excessivement étendue pour certains États côtiers. La commission en retour adresse aux États côtiers des recommandations définitives et à caractère obligatoire sur les questions concernant la fixation des limites extérieures de leur plateau continental¹⁸². Si l'extension est acceptée, l'État côtier dispose ainsi, comme dans sa ZEE, de droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles¹⁸³.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p 1323.

¹⁷⁷ Partie VI, Plateau continental, Article 76.1 « *Définition du plateau continental* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁷⁸ *Ibid.*, Article 76.2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, L'article 76 §. 5 précise que « *les points fixes qui définissent la ligne marquant, sur les fonds marins, la limite extérieure du plateau continental, tracée conformément au paragraphe 4 (..) sont situés soit à une distance n'excédant pas 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, soit à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2 500 mètres, qui est la ligne reliant les points de 2 500 mètres de profondeur* ».

¹⁸⁰ *Ibid.* Article 76.4

¹⁸¹ Article 76, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁸² *Ibid.*, Article 76.

¹⁸³ *Ibid.*, Article 77.

C'est à l'initiative des pays du Nord que des affaires d'extension des limites du plateau continental au profit de l'État côtier sont engagées¹⁸⁴. L'augmentation de la convoitise des ressources sur les fonds marins et les demandes d'extension du plateau continental ces dernières années préjuge d'ambitions futures d'accès et de valorisation des ressources minières et benthiques sur le sol et les sous-sols. Les technologies nouvelles permettent d'accéder à l'activité de pêche des ressources biologiques des grands fonds marins. L'extension du plateau continental constitue un avantage pour les États côtiers – et une nouvelle possibilité d'expansion de ces droits – intéressés par les ressources des pêcheries de grand fonds comme le chalutage dont la pêche en connexion avec le benthos pourrait être limitée et réglementée par l'État côtier selon ses propres ambitions.

Cependant, encore une fois, en augmentant l'espace et le volume de ressources disponibles, les États se confrontent à leur capacité de contrôle. Chacune de ces zones octroie des compétences à l'État côtier qui accède à l'exploitation des ressources marines auparavant communes et non réglementées ou seulement à travers une gestion collective en haute mer pas toujours efficace. Les ressources attisent les convoitises légales ou sortantes de la légalité. Or, les capacités de pêche et l'intérêt pour les ressources se développent davantage que les capacités de contrôle. Le contrôle en mer des activités, comme en haute mer, est coûteux. Ces espaces auparavant inconnus par le droit entraînent donc un certain paradoxe entre une extension juridique des zones de pêche et des activités non conformes au droit.

Il reste qu'au-delà des zones sous juridictions de la ZEE et du plateau continental, le régime juridique de la haute mer relève encore des imprécisions, et des aspects non régulés des activités de pêche qu'il convient d'exposer.

§. II. La haute mer, non susceptible d'appropriation et en déficit de régulations

Le cadre juridique de la haute mer régit des espaces non susceptibles d'appropriation, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être soumis à la souveraineté d'un État¹⁸⁵. La haute mer est définie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 comme « *toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la ZEE, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel* »¹⁸⁶. Une distinction est à noter entre le terme de « *haute mer* » qui représente la colonne d'eau et la « *zone* » au-delà des juridictions nationales (ZAJN) que la

¹⁸⁴ GALLETTI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 130.

¹⁸⁵ ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », 2013, op.cit., p 69.

¹⁸⁶ Partie VII, haute mer, section 1 « Dispositions générales », article 86 « Champ d'application de la présente partie », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer définit par les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale¹⁸⁷.

La Convention de Genève déterminait le régime de la haute mer, comme étant « ouverte à toutes les nations » sans qu'aucun État ne puisse « légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté », établissant ainsi pour les États riverains ou non de la mer : « 1) La liberté de la navigation; 2) La liberté de la pêche; 3) La liberté d'y poser des câbles et des pipe-lines sous-marins; 4) La liberté de la survoler »¹⁸⁸. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, tout en reprenant ces mêmes libertés, limite quant à elle les conditions de pêche sous réserve des conditions de conservation des ressources biologiques de cet espace maritime par défaut¹⁸⁹. Le droit des États à exercer une activité libre de pêche est dorénavant limité par le devoir de conserver les ressources marines. Cette transformation du droit va avoir des implications sur cette même liberté de pêche qui se trouve désormais encadrée.

La convention de Genève en 1958 reconnaissait que « tout État riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale »¹⁹⁰ puis qu'« un État qui, même si ses nationaux ne se livrent pas à la pêche dans une région de la haute mer non adjacente à ses côtes, a cependant un intérêt spécial à la conservation des ressources biologiques de la haute mer dans cette région, peut requérir l'État ou les États dont les nationaux y exercent la pêche de prendre les mesures nécessaires à la conservation (...) en indiquant en même temps les raisons scientifiques qui rendent, à son avis, ces mesures nécessaires et l'intérêt spécial qu'il porte à cette question »¹⁹¹. À l'époque, la zone économique n'était pas mise en place. La haute mer commençait après la mer territoriale.

Cette notion disparaît dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer au profit de la liberté d'accès à la haute mer et donc de la pêche pour chaque État en tenant dument compte de « l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres États »¹⁹² sans en favoriser un en particulier. A noter que dans la pratique ceci n'est pas toujours évident (voir Partie II).

On peut s'interroger aujourd'hui sur la place des États côtiers dans la gestion des ressources marines adjacentes à leur ZEE et la légitimité d'une possible action collective visant à protéger ces stocks halieutiques sur des zones situées au-delà de leur juridiction nationale. Si les ressources en haute mer s'inscrivent dans un patrimoine commun, les ressources halieutiques ont, elles, été depuis

¹⁸⁷ *Ibid.*, Article 1

¹⁸⁸ Article 1, Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966, Recueil des Traités, vol. 559.

¹⁸⁹ Article 116 « Conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer » et Article 87 « Liberté de la haute mer », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁹⁰ Article 6.1, Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966, op cit.

¹⁹¹ *Ibid.*, article 8.1.

¹⁹² Article 87.2, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

partagée voir en quelque sorte « *privatisées* » par certains États à travers les organisations régionales de gestion des pêches et la détermination de quotas pour limiter l'effort de pêche pour chaque État, lorsque la pêche est régulée, ce qui n'est pas toujours le cas. Toutefois, les mesures juridiques régionales établies par les organisations régionales de gestion des pêches sont de plus en plus contraignantes permettant de limiter leur surexploitation (cf. Titre II.). Ceci illustre assurément le passage d'une vision purement « *négative* » d'une liberté accordant à chaque État un droit d'exploitation à une vision plus « *positive* » privilégiant une gestion collective¹⁹³.

L'apparition et le développement d'un intérêt pour les espaces marins au-delà des zones de juridiction de l'État semble être l'apanage du XXI^{ème} siècle. Le droit international ne cesse d'évoluer à travers des mesures de gouvernance collectives ou pour permettre la création de nouvelles zones maritimes au sein de la haute mer. Des zonages à des fins de protection environnementale¹⁹⁴ voient le jour grâce notamment aux négociations actuelles sur la protection de la biodiversité en haute mer pour lesquelles les États ont établi un comité préparatoire depuis 2016 créé par la résolution 69/292 de l'Assemblée générale et qui a pour vocation l'« *Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale* »¹⁹⁵.

L'égalité reconnue à tous les États pour l'exploitation des ressources halieutiques en haute mer s'accompagne de vides juridiques ou des conflits menant à des activités de pêches non conformes car aucune autorité supérieure ne peut exercer des compétences de police dans cette zone. L'État du pavillon y possède la compétence exclusive du contrôle et de la surveillance de ses navires et y fait respecter les règles du droit international. Si le droit évolue et si des pouvoirs de contrôle collectifs se mettent en place à travers les organisations régionales de gestion des pêches ou d'autres institutions régionales, dans l'état actuel du droit positif, elles ne disposent pas de compétences répressives sans l'accord des États du pavillon ou côtier. Il n'y a donc pas de continuité entre les zones sous juridictions nationales et la haute mer en termes de compétences de police. La pêche INN est d'ailleurs régulièrement documentée entre la ZEE et la haute mer, les opérateurs illégaux jouant sur ces délimitations établies – parfois même conflictuelles – pour échapper aux lois des États côtiers une fois l'infraction commise en limite de la ZEE¹⁹⁶. Ces activités non-conformes auxquelles le droit positif contemporain ne peut répondre, puisque sans parade, suscitent des crispations et des conflits, décrédibilisent le droit international, mais en même temps créent un sursaut, et fait émerger de nouveaux problèmes juridiques comme la pêche INN.

¹⁹³ ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », 2013, op.cit., p 69.

¹⁹⁴ GALLETI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », 2015, op.cit., p 7.

¹⁹⁵ AGNU, *Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale*, Rapport du Comité préparatoire créé par la résolution 69/292 de l'Assemblée générale, Troisième session, New York, 27 mars-7 avril 2017.

¹⁹⁶ OCDE, FAO, UNODC, *Workshop on combatting tax crime and other crimes in the fisheries sector*, October 2016.

La notion d'activités de pêche illicite, non déclarée, non réglementée apparaît avec la mise en place de nouvelles normes produites dans le giron du droit international de la mer.

Section II. L'émergence d'un problème juridique, défini bientôt comme pêche INN

Le droit international des pêches se transforme avec de nouvelles représentations environnementales, sociales, économiques et politiques qui apparaissent comme la volonté de protéger les ressources marines plus drastiquement mais aussi de mieux les exploiter grâce aux possibilités d'un rendement maximum « durable » sur lequel se concentrent bien des disciplines. Dans cette optique, la nécessité de lutter contre des formes de pêche non conformes au cadre légal, nouvellement codifié au sein du droit de la mer, s'est accrue au fil des années face à l'aggravation des impacts économiques, sociaux et environnementaux qu'elles entraînent. Ces données ont appelé et appellent encore à une remise en cause incessante du droit des pêches (*Sous-section I*). L'émancipation de ce sujet donne naissance, en parallèle, à l'emploi des dénominations « pêche illicite », « pêche non déclarée » et « pêche non réglementée », et à la détermination de ces notions jusqu'à leur inscription en droit international (*Sous-section II*). Remonter l'origine historique et juridique de la lutte contre la pêche INN est donc un préliminaire pour étudier son évolution actuelle, souligner les problématiques persistantes quant à son développement et soumettre des éléments de solutions éventuelles.

Sous-section I. Les causes de la mobilisation (politique et juridique) contre les pêches non conformes au nouveau droit international de la mer (post 1982)

Lorsque l'on parle des causes de la mobilisation politique et juridique, il est utile d'évoquer ici l'expression de « sources matérielles du droit international ». Les sources matérielles du droit constituent « *les fondements sociologiques des normes internationales, leur base politique, morale ou économique plus ou moins explicitée par la doctrine ou les sujets de droits* »¹⁹⁷. Depuis la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, de nombreuses entités, avec des statuts juridiques divers, comme l'Organisation des Nations Unies elle-même, les organisations internationales, les États, les organisations non gouvernementales et des acteurs du secteur des pêches, ont entrepris des travaux dans l'intention de promouvoir le développement durable des océans et la protection des ressources marines. Ces acteurs, parfois sujets de droit, ont été motivés par divers enjeux sociaux, environnementaux ou économiques aux impacts positifs (gains escomptés) ou négatifs (pertes). La nécessité de lutter contre des activités de pêche non conformes, définies plus tard comme pêche INN, s'inscrit dans ces travaux qui influenceront, à différents niveaux, le monde politique préoccupé par les ressources en mer et les acteurs du droit international.

Les activités de pêche INN puisent leur origine dans la volonté de maximiser les profits, de s'enrichir. Ainsi, les enjeux économiques ont été les premiers à être considérés et demeurent prépondérants de nos jours (§. I.). Parallèlement, la mobilisation politique et juridique de lutte

¹⁹⁷ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 124.

contre la pêche INN a été largement accompagnée par la conscientisation du besoin de la conservation de l'environnement marin et des ressources halieutiques qui s'épuisent (§. II.). Plus récemment, avec la confortation des échanges mondialisés, c'est la prise en compte des infractions graves voire de nature criminelles sous-jacentes et intégrées largement aux opérations de pêche INN qui a engendrer une modification des politiques publiques qui ne font plus relever des activités de pêche seulement de la simple sanction administrative mais de la sphère pénale (§. III.).

§. I. La pêche INN, un double préjudice économique pour les individus et la fiscalité publique

Il est difficile d'estimer réellement, ou sur des cas très spécifiques et avec beaucoup d'incertitudes, les impacts économiques de manière générale et sur les revenus des gouvernements de la pêche INN. En 2009, les formes de pêches illicites et non réglementées causaient des pertes pour l'économie mondiale estimées entre 10 et 23 milliards de dollars par an¹⁹⁸. D'autres données régionales ont évalué en 2011 la perte économique annuelle des captures illégales de thon rouge (*thunnus thunnus*) dans les eaux africaines à un milliard de dollars par an¹⁹⁹. Des captures vendues ensuite sur le marché noir pour quatre milliards de dollars par an²⁰⁰. Si ces estimations sont déjà imprécises car difficilement quantifiables, elles ne prennent pourtant uniquement en compte que la valeur des captures.

La pêche INN conduit à de désastreuses répercussions économiques, à court ou long terme, locales ou planétaires. Celles-ci sont néanmoins différentes s'agissant d'États développés ou en développement, et selon que la pêche est artisanale ou industrielle, effectuée plus ou moins près des côtes, en haute mer ou dans une zone sous juridiction. L'impact dépend des différents paramètres tels que « *la part occupée par l'activité halieutique, le volume des captures illégales, ainsi que le niveau de vie des populations et le type de pêche pratiquée* »²⁰¹. Les opérateurs qui s'engagent dans de telles activités ont comme objectif de maximiser leurs profits potentiels ou avérés plus importants que pour une pêche légale. Tant que les revenus dépasseront les coûts impartis à l'activité de pêche INN - ce qui inclut les coûts de fonctionnement mais aussi le coût en termes de risque d'être contrôlé et le niveau de sanction potentiel - les opérateurs continueront à s'engager dans de telles activités²⁰².

La plupart des espèces pêchées illégalement viennent des eaux de pays en développement qui paient un prix élevé pour ce fléau (dégradation des écosystèmes productifs, pertes d'emplois et de revenus pour les acteurs légaux, problèmes de sécurité alimentaire avec diminution des moyens de

¹⁹⁸ AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., «Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing», 2009, op.cit., p 1.

¹⁹⁹ BONINI S., SARAN N., STEIN L., *Design for Sustainable Fisheries. Modeling Fishery Economics*, McKinsey&Compagny, 2011, 56 p.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 81.

²⁰² OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2005, op. cit.

subsistance, pertes de revenus pour les gouvernements pour financer leur développement, etc.) en raison du manque de ressources permettant d'élaborer et de mettre en place de réels dispositifs de gestion, associé à l'absence (ou la faible capacité) des moyens de contrôle des pêches. Le manque à gagner est également important pour les industries connexes de transformation, de conditionnement, de transport et d'exportation lorsque des navires étrangers exportent ou débarquent les captures illégales à l'étranger, faussant par là même l'évaluation des stocks. Des pertes d'emplois peuvent en découler menaçant bien souvent les rentes économiques des populations dépendantes des ressources et donc leur sécurité alimentaire. Cette menace est décuplée lorsque les stocks halieutiques s'épuisent pour la consommation locale car ils constituent une source de protéines précieuses qui demeure de surcroît disponible lors des périodes de raréfaction saisonnière des autres produits alimentaires. Le poisson est aujourd'hui la principale source de protéines d'environ un milliard de personnes dans le monde²⁰³.

Aux pertes économiques sur les captures issues de la pêche INN s'ajoute également le produit des recettes fiscales pour les États si les ressources étaient déclarées. Lorsqu'un navire pêche sans licence, c'est-à-dire sans contrepartie financière pour l'accès aux ressources dans la ZEE, lorsqu'il ne crée pas de valeur ajoutée localement en ne déclarant pas ses activités ou bien encore lorsque ce même navire décharge ses captures dans des ports complaisants avec peu de taxes, on constate une perte de recettes fiscales pour les gouvernements. Or ces recettes sont particulièrement importantes pour le développement des pays et du secteur maritime.

Avec la crise économique de 2008, des États incluant les pays développés se sont ainsi retrouvés déficitaires en termes de recettes fiscales. C'est dans ce contexte que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale a été davantage prise en considération. Le secteur des pêches en a en partie bénéficié car il est particulièrement sensible à la fraude fiscale, notamment lorsque l'origine, la catégorisation d'une capture ou sa quantité sont sous déclarées ou non déclarées. La fraude fiscale est constituée puisqu'aucune taxe ne sera payée sur le produit. Des fraudes plus générales, dépassant le seul cadre légal des activités de pêche, ont été identifiées telles que les fraudes en matière d'impôts sur les entreprises, de droits de douane, sur la TVA et la sécurité sociale²⁰⁴. Ces caractéristiques sont accentuées par la possibilité pour les navires de changer rapidement de pavillon²⁰⁵, de bénéficier de pavillons de complaisance et le manque de transparence concernant le réel bénéficiaire (aussi appelé propriétaire effectif) des activités de pêche. À titre d'illustration, selon Interpol, l'utilisation de navires mères et les transbordements illégaux en mer vers des navires frigorifiques constituent un type de fraude douanière, étant donné qu'ils « *permettent d'éviter les contrôles frontaliers habituels qui auraient permis aux autorités nationales de s'assurer du respect de la réglementation des pêches et de la réglementation fiscale et sanitaire (...) un seul navire frigorifique peut recevoir des cargaisons de navires opérant dans plusieurs*

²⁰³ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome, 2014, p 75.

²⁰⁴ OCDE, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*, OECD Publishing, 2013, 51 p.

²⁰⁵ Résultat de la prévalence de sociétés offshores et la pratique de l'enregistrement des navires. Par exemple, la possibilité en quelques clics en ligne de changer de nationalité est fréquente voir www.flagofconvenience.com

États côtiers sans qu'aucun de ces États n'ait connaissance des opérations de pêche, en particulier dans une région dans laquelle les capacités de patrouille et d'enquête sont extrêmement limitées »²⁰⁶.

Ces pratiques fiscales non vertueuses ne sont pas forcément illégales dans leur mécanisme, puisque le droit fiscal international l'autorise au nom de l'optimisation fiscale. L'optimisation fiscale est l'habilité à tirer le meilleur parti des dispositions fiscales en France et à l'étranger ; c'est un choix licite²⁰⁷. Mais la limite entre l'optimisation fiscale et l'évasion fiscale est délicate à définir puisque l'évasion fiscale traduit l'intention claire de contourner la norme fiscale. Des dispositifs fiscaux permettent, comme dans d'autres secteurs et activité criminelle, le blanchiment des recettes des activités de pêche INN. Les règles fiscales et d'investissements étrangers diminuent le coût des activités de pêche illicite puisqu'elles permettent de la dissimuler. Ces stratégies d'évitements et de maximisation des profits persistent surtout pour la pêche à grande échelle et transnationale.

La lutte contre l'évasion fiscale est un nouveau défi avec une police et un corps d'état qui a tendance à trouver la question de la pêche INN écrasante, en raison d'un manque de connaissances spécialisées²⁰⁸. Les Nations Unies contre la drogue et le crime organisé (UNDOC) considèrent que la pêche illicite devrait être intégrée dans les lois concernant la fiscalité²⁰⁹. C'est un problème pour lequel le droit des finances publiques et le droit public économique national doivent s'appliquer.

Dans ce cadre, des initiatives nationales et régionales ont vu le jour ces dernières années notamment avec le *North Atlantic Fisheries Intelligence Group (NAFIG)* qui a institué en 2014 un groupe régional dans le but d'améliorer l'échange d'information entre les autorités de pêche, les autorités fiscales et d'autres autorités (marché, douane, etc.) pour lutter directement contre la pêche INN²¹⁰. Avec comme objectif une coopération renforcée et la sensibilisation des inspecteurs fiscaux à la manne financière du secteur des pêches et de ses ramifications.

Suivre la piste des aspects économiques et financiers de la pêche illicite permet de dissuader davantage les acteurs impliqués notamment lorsque les sanctions qui en découlent sont plus sévères par l'angle du droit fiscal que par celles du droit des pêches, par conséquent plus dissuasives. L'approche consistant à condamner la pêche illicite sous plusieurs angles (pénal, public, environnemental) ne peut que dissuader l'entrée d'une personne physique dans de telles activités et ce d'autant plus que le crime organisé se limite rarement à une seule sphère.

²⁰⁶ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, Sous-direction de la sécurité environnementale, Projet Scale, Septembre 2014, p 30.

²⁰⁷ DAUCHEZ O., *Les nouvelles pratiques en matière d'optimisation fiscale face aux nouvelles réformes*, Gide Loyrette Nouel A.A.R.P.I, 20 mars 2014, p 3.

²⁰⁸ Task Force on Financial Integrity and Economic Development, *2011 Annual Conference Report Tackling the Shadow Financial System: A Working Plan for the G20*, www.financialtaskforce.org, Paris, Octobre 2011, p 21.

La Task Force est un consortium de gouvernements et d'organismes de recherche plaidant pour une plus grande transparence dans le système financier mondial au profit des pays en développement.

²⁰⁹ UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, 2011, op. cit., p 140.

²¹⁰ Ce groupe tire ses origines dans les travaux du groupe de travail de l'OCDE sur les infractions fiscales et autres infractions, qui ont abouti à la publication du rapport « *Evading The Net: Tax Crime in the Fisheries Sector* » en 2013.

Pourrait-on envisager à l'avenir de combattre les activités de pêche contraventionnelle en suivant la piste de l'argent plutôt que celle des captures ? C'est en tout cas ce vers quoi les gouvernements s'orientent.

§. II. Une prise de conscience de la nécessité de la conservation des ressources halieutiques par le droit

L'utilisation de la biodiversité marine est la matière première de la production pour les opérateurs effectuant une pêche commerciale. La documentation du caractère épuisable des ressources marines vivantes ainsi que l'amélioration de la connaissance scientifique des écosystèmes marins, parfois vulnérables, ont conduit à la conception et à la diffusion de politiques de conservation et de gestion en matière de pêche. Cette prise de conscience de l'importance de la conservation des ressources halieutiques a progressivement bouleversé les normes juridiques internationales et l'incorporation du concept de pêche INN en droit.

La Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer fut la première convention internationale à considérer que « *le développement de la technique moderne en matière d'exploitation des ressources biologiques de la mer, en augmentant les possibilités humaines de satisfaire aux besoins d'une population mondiale croissante, expose certaines de ces ressources au risque d'exploitation excessive* »²¹¹.

La conservation des ressources biologiques est consacrée dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982 à l'article 61 « *Conservation des ressources biologiques* » dans la ZEE et avec l'article 63 pour les « *Stocks de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs États côtiers ou à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone* » et l'article 64 pour « *les grands migrateurs* » où « *coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks* » est central²¹².

La prise de conscience de la préservation nécessaire des ressources halieutiques est approfondie quelques années plus tard par divers instruments juridiques accentuant la coopération dans ce domaine. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 suit cet élan, avec l'objectif d'assurer la

²¹¹ Préambule, Nation Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966, op cit.

²¹² Article 63 « *Stocks de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs États côtiers ou à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone* », « 1. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs États côtiers, ces États s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la présente partie. 2. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone, l'État côtier et les États qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent ». Et Article 64 « *Grands migrateurs* », « 1. L'État côtier et les autres États dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs figurant sur la liste de l'annexe 1 coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la ZEE qu'au-delà de celle-ci. Dans les régions pour lesquelles il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, l'État côtier et les autres États dont les ressortissants exploitent ces espèces dans la région coopèrent pour créer une telle organisation et participer à ses travaux », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs grâce à l'application effective des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Quant au Code de conduite pour des pêches responsables de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) adopté cette même année 1995, il considère que "*le droit de pêcher implique l'obligation de le faire de manière responsable, afin d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources bioaquatiques*"²¹³ et consacre en droit international le principe visant à mettre les ressources hors de toute menace d'épuisement. Cette instrument de soft Law, sans portée juridique contraignante edicte toutefois des principes internationaux qui influencent les politiques publiques.

Or, dans ce contexte, les activités de pêche non conformes, qui ne sont pas encore qualifiées de pêche INN, constituent un problème critique pour la conservation et la protection des populations de poissons et des chaînes trophiques. Les stocks cibles ne sont pas les seuls touchés, les atteintes à la biodiversité par l'atteinte aux habitats sont conséquentes (espèces dépendantes, oiseaux de mer, etc.) car la pêche illicite est, par principe, peu sélective ce qui cause de plus graves dommages à l'écosystème marin en comparaison de ceux qui opèrent dans la légalité²¹⁴. De plus les espèces les plus prisées car les plus profitables sont généralement les poissons de grandes tailles à forte valeur commerciale. Ainsi cette surexploitation ciblée et intensive sur quelques ressources marines commerciales a une incidence négative sur l'écosystème et plus spécifiquement sur la chaîne trophique²¹⁵. La diminution de l'abondance d'une espèce sous un certain seuil, voire son extinction, peut déséquilibrer la chaîne trophique et mettre en péril les fonctions écologiques de l'écosystème. Malgré les connaissances incomplètes du fonctionnement du milieu marin, les scientifiques présagent que la surexploitation des grands prédateurs (requins, thonidés, marlins...) entraîne un déséquilibre pour les stocks de poissons proies (niveau trophique inférieur) qui ne se réguleront pas. Et à l'inverse, une surexploitation des poissons proies, petits poissons souvent utilisés comme poisson de fourrage, amènera à son tour une diminution de l'ensemble des prédateurs faute de source d'alimentation. Si l'écosystème marin n'est dominé que par des espèces de petite taille et à courte durée de vie, il deviendra de plus en plus tributaire des variations environnementales et climatiques²¹⁶. Par ailleurs, les explosions d'espèces telles que le boom des méduses - dont les prédateurs ont diminué - sont désormais explicites²¹⁷.

La pêche INN est aussi responsable de la « pêche fantôme »²¹⁸ lorsque les engins de pêche sont abandonnés en mer par des navires contrevenants afin d'effacer les preuves matérielles de leur activité et éviter d'être vus ou pris par les inspecteurs²¹⁹. Cette forme de pollution des mers affecte

²¹³ Article 6.a, FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, FAO, Rome, 1995.

²¹⁴ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 80.

²¹⁵ Ensemble des relations qui s'établissent entre des organismes en fonction de la façon dont ceux-ci se nourrissent.

²¹⁶ CURY P., *L'exploitation de la biomasse, Livret sur l'environnement*, Institut de France - Académie de sciences, 2013, p 33.

²¹⁷ CURY P, PAULY D., *Mange tes méduses ! : Reconcilier les cycles de vie et la flèche du temps*, Paris, Odile Jacob, coll. « Sciences », 2013, 216 p.

²¹⁸ En anglais « ghost fishing »

²¹⁹ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 80.

les espèces à l'aveugle, déjà surexploitées, car ces filets une fois abandonnés ou perdus ne s'arrêtent pas de pêcher, et certains parfois pour des décennies. Ce type de pratique augmente la mortalité des poissons, des coraux, des oiseaux de mer, des mammifères marins et la capture de prises inutiles. Ces filets prohibés par les textes juridiques s'utilisent pourtant toujours dans la réalité car généralement moins coûteux, plus efficaces et moins contraignants pour les utilisateurs, comme les grands filets maillants dérivants ou les mono filaments en nylon au Sénégal, pour ne citer que deux exemples parmi d'autres.

Ces activités opaques faussent les indicateurs d'exploitation scientifiques nécessaires aux politiques de conservation et de gestion en décimant les stocks²²⁰. Le caractère partiel ou erroné des données statistiques aboutit alors à des sous-estimations chroniques. Les mesures adoptées sur ces bases contribuent à relativiser la situation et conduisent à une inaction ou à une réaction insuffisante des législateurs et pouvoirs publics nationaux ou des États partis aux organisations régionales de gestion des pêches, préjudiciable pour le renouvellement des espèces et la reconstitution des stocks²²¹. Une étude en 2009 a d'ailleurs établi une correspondance entre les estimations régionales de pêche illicite et non déclarée avec le nombre de stocks épuisés dans ces régions²²². Cette corrélation n'équivaut toutefois pas à un lien automatique de causalité car la pêche illicite peut aussi être pratiquée dans des zones moins bien gérées, où l'état des stocks n'est pas correctement répertorié. Si l'intérêt de l'étude peut être relativisé, elle reste utile car révélatrice d'une situation avérée.

La diminution des stocks halieutiques a d'abord été un problème d'ordre économique dénoncé par le secteur de la pêche il y a une trentaine d'années en raison des pertes de rendements constatés, et ce bien avant de se retrouver dans le champ du droit de l'environnement. Cela s'explique en partie par le manque de visibilité et de connaissance sur l'état environnemental de l'écosystème marin avant les années 1980.

Le cas de la pêcherie de morue (*Gadus Morhua*) de Terre-Neuve fut un événement historique et emblématique de l'effondrement d'une pêcherie. Le gouvernement canadien impose un moratoire presque total sur la pêche de la morue en 1992, ne laissant que des accès à la pêcherie à quelques communautés locales.

²²⁰ Pour des explications détaillées des indicateurs d'exploitation économique voir CHABOUD C. (2014), "Economie des pêches", In Monaco A. (dir.), Prouzet P. (dir.) *Valorisation et économie des ressources marines*, Londres : ISTE, p. 277-344. (Mer et Océan). ISBN 978-1-78405-003-0 On notera pour les principaux le rendement maximal durable (RMD ou MSY- Maximum sustainable Yield en anglais) et le rendement économique maximal (REM ou MEY – Maximum Economic Yield en anglais). Selon la définition de la FAO, le Rendement Maximal Durable (RMD) parfois appelé Production Maximale Equilibré (PME) est la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction.

²²¹ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 79.

²²² AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., «Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing», 2009, op.cit.

Les États s'alarment ensuite face à une surexploitation critique généralement accompagnée par un fort taux de pêche illicite, équivalent pour certains à plusieurs fois le total admissible de capture, dû à la forte valeur commerciale des espèces ciblées. Le cas de la légine (*Dissostichus spp*) dans l'océan Austral est un autre exemple emblématique car cette espèce a fait l'objet d'une pêche à grande échelle et presque essentiellement illicite et non déclarée à partir des années 1995 - dû principalement à des transbordements non déclaré ou des débarquements avec un changement de nom de l'espèce dans des ports peu regardant de l'océan Indien - représentant les premières années plusieurs fois le volume admissible de capture²²³. La CCAMLR, « préoccupée de ce que la pêche illicite, non réglementée et non déclarée de *Dissostichus spp*. dans la zone de la Convention risque d'entraîner une grave diminution des populations » adopte en 1999 une mesure de conservation créant un système de certification qu'elle renforce en 2004 afin de contrôler davantage le commerce international que ce soit aux niveaux des débarquements, des transbordements et des importations²²⁴. En 2015, la CCAMLR reportait qu'aucune pêche INN n'a été signalée officiellement depuis 2006 dans ces différentes zones. Cependant, des problèmes méthodologiques entourent l'évaluation car la récupération d'engins de pêche INN et des signalements non confirmés de navires INN a été identifiés²²⁵.

Pour ne citer qu'un dernier exemple, à partir de 2008, le cas du thon rouge (*Thunnus thunnus*) médiatisée par les organisations non gouvernementales reflète la prise de conscience qui a eu lieu devant l'épuisement des ressources. Le thon rouge (*Thunnus*) en Méditerranée et en Atlantique a fait face à de grandes difficultés de gestion, induites en partie par les activités de pêche illicite et non déclarée qui profitaient de réglementations laxistes. Dans les années 1990, déjà, les scientifiques spécialistes des évaluations mettaient en garde contre les risques liés à la surexploitation de cette espèce. En 2008, des scientifiques ont estimé que le déclin du stock de l'Atlantique-Ouest s'élevait à 80% entre 1970 et 2007 et celui de l'Atlantique-Est à 74,3% entre 1955 et 2007²²⁶. Des mesures radicales de diminution des quotas pour reconstruire les stocks ont été prises seulement en 2012 par l'ICCAT sous la pression des différents acteurs dont les organisations non gouvernementales.

La surcapacité générale et la pression sur les ressources, venant directement du secteur des pêches ou par la pollution des mers par d'autres activités maritimes ou terrestres, représentent un risque pour les stocks halieutiques qui se reconstruisent parfois lentement. Un quelconque renouvellement n'est possible qu'avec un niveau de biomasse minimum parfois déjà critique. Dans

²²³ CCAMLR, *Dissostichus eleginoides* îles du Prince Édouard ZEE sud-africaine (sous-zones 58.6 et 58.7 et une partie de la zone 51), Rapport de pêche 2015, p 2. Voir aussi CCAMLR, *Rapport du Comité permanent sur l'observation et le contrôle (SCOI)*, Octobre 2000, §. 2.2. « Les débarquements estimés de la capture IUU de *Dissostichus spp*. de tous les pays pendant l'année australe 1999/2000 s'élevaient à 8 418 tonnes en poids vif qui auraient été débarquées en plusieurs ports. De janvier à août 2000, l'île Maurice était de nouveau le premier site de débarquement des captures IUU de *Dissostichus spp*., notamment après mai 2000, date d'entrée en vigueur du Système de documentation des captures de *Dissostichus spp*. (SDC) et date à laquelle les débarquements dans tous les ports autres que Port Louis ont cessé (estimés à 3 526 tonnes en poids vif à Port Louis) ».

²²⁴ CCAMLR, *Mesure de conservation 10-05 Système de documentation des captures de Dissostichus spp*, 2004.

²²⁵ CCAMLR, Rapport de pêche 2015 : *Dissostichus eleginoides* îles du Prince Édouard ZEE sud-africaine (sous-zones 58.6 et 58.7 et une partie de la zone 51), Rapport de pêche 2015, op.cit., p 2.

²²⁶ ICCAT, *Report of the 2008 Atlantic Bluefin Tuna Stock Assessment Session*, ICCAT, Madrid, 23 Juin- 4 juillet 2008.

ce contexte, la pêche INN est friande de cette pression qui fait augmenter les prix sur des espèces déjà à forte valeur commerciale.

Face à ces menaces, l'approche écosystémique des pêches ou l'intégration de l'approche de précaution sont venues renforcer le dispositif juridique visant la protection des ressources halieutiques. La sélectivité et les impacts sur les espèces non ciblées, ou ciblées volontairement par la pêche illicite sous couvert de licence pour d'autres espèces « ciblées » comme prise accessoire, ont été mis au cœur des politiques publiques. Certains dispositifs officiels de gestion des pêches imposent depuis peu des obligations de débarquement aux pêcheurs afin qu'ils améliorent la sélectivité de leur unité de pêche et limitent la capture d'espèces accessoires²²⁷. Ceci a comme objectif clair de limiter au maximum l'impact des activités de pêche sur l'environnement alors que les pêcheurs illégaux ne s'encombrent généralement pas de ces contraintes légales (engins, taille des filets, etc.) coutueuses, tout du moins dans la transition. De plus, exercer une activité de pêche dans un espace marin peut avoir des conséquences de l'autre côté du globe car les écosystèmes marins sont connectés.

Si la pêche INN est néfaste en termes d'impacts sur l'économie et sur l'environnement des États, elle l'est aussi en termes d'impacts sociaux. Plus que la perte de revenus ou les problèmes de sécurité alimentaire qui s'y réfèrent, cette pêche discrète, toujours en quête de profits, encourage d'autres infractions graves voire criminelles sous-jacentes.

§. III. La pêche INN corrélée à des infractions graves, sous qualification criminelle pour certaines

La pêche INN, le plus souvent lorsqu'elle est effectuée à grande échelle, se lie à d'autres activités criminelles transnationales visant à faire baisser les coûts de l'opération. Les droits de l'Homme se retrouve parfois bafoué face à la pêche illicite (A), mais ce n'est pas l'unique « infraction » puisque la communauté internationale définit désormais spécifiquement les « crimes » ou « infractions graves » associées et sous-jacentes aux opérations de pêche INN (B) mais pas que.

A. Les atteintes aux droits de l'homme commises à l'occasion d'activités de pêche INN

L'exploitation des personnes et des ressources naturelles dans un même contexte semble encore plus probable lorsque le rendement est obtenu ou produit dans des conditions illégales, non réglementées ou dangereuses pour l'environnement²²⁸.

²²⁷ On note ici les obligations figurant dans la nouvelle PCP de l'Union européenne de 2013 qui a mis en place l'interdiction des rejets avec l'objectif de limiter les prises accessoires. Voir Partie II, Titre I.

²²⁸ USA, *Trafficking in Persons Report*, Department of State, 2014, p 52.

Le trafic d'êtres humains ne se déroule pas seulement dans le secteur des pêches. Néanmoins, des aspects spécifiques rendent celui-ci particulièrement vulnérables aux abus dans un cadre légal international permissif et avec des États dont les réglementations laxistes et un manque de contrôle préexistent. Les pêcheurs à bord de navires dans la ZEE et surtout dans la zone de haute mer, sont vulnérables en raison de périodes de temps souvent prolongées en mer et de l'incapacité de signaler les mauvais traitements ou de s'échapper des navires²²⁹.

Dans sa quête perpétuelle de profits, la pêche INN essaye de réduire ses coûts, ici les coûts de main d'œuvre, jusqu'à atteindre des conditions d'exploitations insoutenables. On entend par exploitation de la main d'œuvre, le fait d'imposer des conditions pouvant indiquer par exemple un travail forcé, y compris la servitude pour dettes, telles que la rétention de documents, la restriction des déplacements, le non-paiement des salaires, les conditions de travail dangereuses et les abus verbaux et physiques²³⁰.

Si les fraudes fiscales et administratives existent aussi pour limiter les coûts impartis aux charges et normes sociales (sécurité sociale, etc.), le fait que les opérateurs s'engageant dans des activités de pêche illicite n'aient comme motivation que les bénéfices qu'ils peuvent dégager de l'activité au détriment de l'application des règles juridiques environnementale mais aussi sociale, engendre une volonté de minimisation des coûts de main d'œuvre jusqu'à leur exploitation.

Plusieurs rapports²³¹ ont décrit les liens avérés entre les navires qui pêchent illégalement et ceux qui exploitent leur équipage aux fins de travail forcé, considéré de nos jours comme de « l'esclavage des temps moderne »²³². Cette traite est globalisée. Dès 2011, dans le rapport de l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), intitulé *The Globalization of Crime : A Transnational Organized Crime Threat Assessment* l'abus de travailleurs à bord des navires de pêche y est documenté²³³. Ce phénomène est généralisé au Nord comme au Sud. La main d'œuvre exploitée pour la pêche lointaine et hauturière est généralement une main d'œuvre immigrée (non nationale par rapport à l'armateur par exemple). La précarité de leur situation juridique et leur isolement en mer et à quai créent des conditions propices au développement du travail forcé ou dans des conditions proches de l'esclavage²³⁴.

²²⁹ USA, *Trafficking in Persons Report*, Department of State, 2016, p 37.

²³⁰ *Ibid.*, p 212.

²³¹ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit. ; UNODC, *Smuggling of Migrants into, through and from North Africa*, 2010; Environmental Justice Foundation, *Pirate Fishing Exposed: The Fight Against Illegal Fishing in West Africa and the EU*, EJF, 2012; UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, 2011, op. cit.

²³² INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit., p 30.

²³³ UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, 2011, op. cit.

²³⁴ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit.

Les témoignages de survivants du travail forcé sur des bateaux de pêche ont révélé que de nombreux navires ont utilisé des engins de pêche interdits, pêché dans des zones interdites, manqué de déclarer ou déclaré de manière erronée les captures, exploité avec de fausses licences de pêche et accosté dans des ports non autorisés²³⁵. Des pratiques entrant clairement dans le champ juridique de la pêche INN qui contribuent dans ces cas à l'épuisement des ressources et à la mise en danger de certaines espèces protégées ou sous quotas.

Ces divers témoignages sur les conditions de travail à bord des navires de pêche ont également amené des preuves quant aux modalités de l'exploitation de ces travailleurs. Les quelques informations sur ce sujet démontrent que les agences de recrutement recourent à des migrants pour remplir des emplois mal payés, difficiles et loin des familles durant de longues périodes en mer²³⁶. Même si le nombre est difficile à évaluer avec certitude car le secteur est peu contrôlé, à Taïwan par exemple, les données officielles indiquent que 326 000 personnes travaillent sur les bateaux de pêche. Mais ce chiffre exclut vraisemblablement les travailleurs sans papiers ou clandestins et ceux qui travaillent sur des navires basés à l'étranger dont il est estimé que le nombre de pêcheurs migrants non déclarés sur les navires taiwanais serait bien supérieur à 160 000 personnes²³⁷. En avril 2014, le *Daily Cambodia* reportait que six ressortissants taïwanais étaient condamnés à 10 ans de prison pour leur implication dans la traite de 74 Cambodgiens traités comme esclaves sur des bateaux de pêche au large des côtes de pays africains²³⁸. Les marins subissent de nombreuses formes de maltraitance, impliqués malgré eux dans des affaires de trafic de drogue, d'armes en plus d'activités de pêche illégale. Ils sont parfois même assassinés sans scrupule. En 2015, à Kaohsiung, on a trouvé des amphétamines dans le ventre de thons congelés pour une valeur de 11 millions US\$. Dans ce cas, les pêcheurs migrants avaient touché un complément de salaire²³⁹.

En décembre 2013, lors de l'immobilisation symbolique du navire russe *Oleg Naydenov* pour pêche illégale, les autorités sénégalaises ont dit croire que « *les marins présents à bord du navire, qui aurait pêché illégalement dans les eaux sénégalaises, n'osaient pas quitter le bateau de crainte de perdre leur salaire ou de ne pas pouvoir rentrer chez eux* »²⁴⁰. De même en Europe, des situations d'esclavage ont été dénoncées à la suite d'enquêtes d'organisations comme la Fédération internationale des ouvriers du transport

²³⁵ USA, *Trafficking in Persons Report*, 2014, op. cit., p 53.

²³⁶ *Ibid.*, les cas de travail forcé cités par cette étude incluent « *Reports of maritime forced labor include: In Europe, Belize-flagged fishing vessels operating in the Barents Sea north of Norway have used forced labor, as have vessels employing Ukrainian men in the Sea of Okhotsk. In the Caribbean, foreign-flagged fishing vessels have used forced labor in the waters of Jamaica and Trinidad and Tobago. Along the coastline of sub-Saharan Africa, forced labor has become more apparent on European and Asian fishing vessels seeking to catch fish in poorly regulated waters. Traffickers have exploited victims in the territorial waters of Mauritius, South Africa, and Senegal, as well as aboard small lake-based boats in Ghana and Kenya. In Asia, men from Cambodia, Burma, the Philippines, Indonesia, Vietnam, China, India, and Bangladesh are subjected to forced labor on foreign-flagged (largely Taiwanese, Korean, and Hong Kong) vessels operating in territorial waters of countries in Southeast Asia, the Pacific region, and New Zealand.* »

²³⁷ GREENPEACE, *Made in Taiwan, government failure and illegal, abusive and criminal fisheries*, Greenpeace, April 2016, p 10.

²³⁸ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit., p 30 ; *The Cambodia Daily, Six Taiwanese Human Traffickers Sentenced to 10 Years Each*, April 30, 2014.

²³⁹ *Ibid.*, p 25.

²⁴⁰ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit., p 30 ; Centre de ressources sur la Solidarité Internationale, le Développement durable, du local au global, les Droits humains, la Pêche (CRISLA), *Des pêcheurs du Sud, esclaves de l'océan*, Lundi 12 janvier 2015.

(*International Transport Workers' Federation*) rapportant des actes de violences physiques extrêmes contre des membres de l'équipage²⁴¹. Le cas de pêcheurs ukrainiens a également montré que les navires pratiquant la pêche INN, pour des périodes prolongées en mer, évitent souvent tout contact avec les autorités, exposant davantage les pêcheurs concernés à un éventail de risques et de violations, y compris la possibilité de traite des êtres humains²⁴². De plus, forcés à commettre des activités de pêche illicite, leur situation complique la façon dont ils sont perçus et reçus par les autorités²⁴³.

Pour compliquer davantage la tâche des autorités, des caractéristiques associées directement aux activités de pêche INN permettent d'éviter la détection de tels abus, notamment lorsque la compétence en haute mer de l'État du pavillon est laxiste ou que le navire utilise un « *pavillon de complaisance* », change de nationalité régulièrement, ne dispose pas de nationalité ou opère sous les hospices de sociétés écrans²⁴⁴. L'opacité des activités de pêche INN corrélée au manque de règles de droit accentuent ce phénomène créant un environnement en mer dans lequel la violation des droits de l'Homme se produit en toute impunité.

En droit international, pour la zone de haute mer, seul l'État du pavillon est responsable en premier lieu de veiller à ce qu'il existe des conditions de travail adéquates à bord des navires immatriculés sous son registre. La problématique est que la traite des personnes inclut la compétence de différentes et nombreuses juridictions, lorsque la traite intègre des personnes qui ont quitté leur pays d'origine, exploités en mer (ZEE, haute mer, etc.) et en dehors de leur pays d'origine. Alors que les conditions de vie et de travail à bord des navires marchands sont régies par des réglementations internationales, il n'existe pour l'heure aucun cadre équivalent qui soit contraignant et applicable aux navires de pêche.

La différence entre l'exploitation, les mauvaises conditions de travail et la traite des personnes est importante à distinguer légalement. Toutefois, ceci est particulièrement difficile à déceler notamment lorsque les conditions de travail des pêcheurs sont déjà considérées comme l'une des plus difficiles et des plus dangereuses. En effet, selon l'Organisation internationale du travail (OIT), le secteur des pêches est celui où le risque d'accidents est le plus élevé. Avec plus de 24 000 accidents par an, la pêche est considérée comme le métier le plus dangereux au monde²⁴⁵. Néanmoins, tous les cas de durs labeurs en mer ne constituent pas une situation où les travailleurs

²⁴¹ International Transport Federation (ITF), *IUU Fishing Combating the Threat to people and Fisheries*, 2016.

²⁴² SURTEES R., "Trafficked at sea. The exploitation of Ukrainian seafarers and fishers", *Nexus Institute, International Organization for Migration (IOM)*, 2012, p 37.

²⁴³ *Ibid.*, p 37.

²⁴⁴ USA, *Trafficking in Persons Report*, 2016, op. cit., p 205. ; SURTEES R., "In African waters. The trafficking of Cambodian fishers in South Africa", *Nexus Institute, International Organization for Migration (IOM)*, 2014, p 53

²⁴⁵ OIT, *Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche*, Genève, 13-17 décembre 1999.

sont exploités. Les critères pour définir ces conditions s'apprécient en fonction de la description, de la coercition, de la violence, de l'exploitation et des abus vécu par les pêcheurs ou les marins²⁴⁶.

C'est seulement lorsque l'on parle de « traite de personnes » que le cadre légal international s'applique clairement, afin de protéger et d'aider les victimes. Le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale du 15 novembre 2000 et entré en vigueur le 25 décembre 2003, constitue aujourd'hui le premier instrument juridique international comprenant une définition consensuelle de la traite des êtres humains. Ce protocole fait partie intégrante de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) qui constitue le principal instrument de lutte contre cette forme de criminalité. Ainsi l'article 3 désigne la traite d'être humain comme :

*« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »*²⁴⁷.

Ce protocole récent est essentiel en droit international notamment lorsque ces atteintes aux droits de l'Homme se réalisent à travers les frontières, situation commune, dans le secteur des pêches. D'autres conventions internationales viennent en soutien du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants de 2000, notamment lorsque le statut de « personne » à bord d'un navire mérite d'être explicité. La notion de « pêcheur » diffère de celle de la définition des gens de mer et donc de la réglementation qui est appliquée²⁴⁸.

La convention de l'organisation internationale du travail (OIT) 188 définit le terme « pêcheur » comme « toute personne employée ou engagée à quelque titre que ce soit ou exerçant une activité professionnelle à bord d'un navire de pêche, y compris les personnes travaillant à bord qui sont rémunérées à la part, mais à l'exclusion des pilotes, des équipages de la flotte de guerre, des autres personnes au service permanent du gouvernement, des personnes basées à terre chargées d'effectuer des travaux à bord d'un navire de pêche et des observateurs des pêches »²⁴⁹. La Convention du travail maritime de 2006, plus récente puisque entrée en vigueur le 20 août 2013 (amendée en 2014) compte aujourd'hui 72 ratifications représentant 80% de la jauge brute de la

²⁴⁶ SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", *Groningen Journal of International Law*. Vol 1, No 2: Human Trafficking, 2013, p 99.

²⁴⁷ Article 3, Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, New York, 15 novembre 2000.

²⁴⁸ SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", 2013, op.cit., p 248.

²⁴⁹ OIT, *C188 - Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche*, Adoption: Genève, 96ème session CIT, 14 juin 2007.

flotte marchande mondiale²⁵⁰. Cet instrument contraignant s'applique aux gens de mer ou aux marins, termes désignant « *les personnes employées ou engagées ou travaillant à quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la présente convention s'applique ;* ». Le navire désignant « *tout bâtiment ne naviguant pas exclusivement dans les eaux intérieures ou dans des eaux situées à l'intérieur ou au proche voisinage d'eaux abritées ou de zones où s'applique une réglementation portuaire* » Cette convention internationale reconnaît des droits fondamentaux aux marins tels que l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire et l'abolition effective du travail des enfants²⁵¹. De manière surprenante, elle exclut la pêche en précisant que « *sauf disposition contraire expresse, la présente convention s'applique à tous les navires appartenant à des entités publiques ou privées normalement affectés à des activités commerciales, à l'exception des navires affectés à la pêche ou à une activité analogue et des navires de construction traditionnelle tels que les boutres et les jonques. La présente convention ne s'applique ni aux navires de guerre ni aux navires de guerre auxiliaires* »²⁵². Les activités des pêches ont souvent été l'exception des activités régies par le droit maritime même si des tentatives de coordination des droits se mettent aujourd'hui en place.

Exclue de la Convention du travail maritime, la Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche a été adoptée en 2007 – seulement entrée en vigueur le 16 novembre 2017 - afin d'identifier les différentes lacunes juridiques persistantes pour le statut des pêcheurs. Celle-ci est accompagnée de la recommandation R199 sur le travail dans la pêche. L'âge minimum y est défini à 16 ans²⁵³ ainsi que l'adoption d'un salaire mensuel ou à intervalle régulier²⁵⁴ permettant que les pêcheurs travaillant à bord de navires de pêche aient les moyens de faire parvenir à leur famille et sans frais tout ou partie des paiements reçus, y compris les avances²⁵⁵.

Pour le secteur des pêches, le Protocole de Torremolinos de 1993 qui établit la construction des équipements, la maintenance et les normes en matière d'inspection des bateaux de pêche, améliore indirectement les technologies et donc les conditions de travail à bord des navires. Ce protocole n'est jamais entré en vigueur et a été remplacé par *l'Accord de Cape Town de 2012 sur l'application des dispositions du protocole de 1993 relatif à la Convention internationale de Torremolinos pour la sécurité des navires de pêche* qui offrira aux pêcheurs, lorsqu'elle sera ratifiée, les mêmes protections que celles intégrées à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) pour les gens de mer entrée en vigueur en 1980²⁵⁶.

²⁵⁰ Donnée récoltée le 26 avril 2016 : <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--fr/index.htm>.

²⁵¹ Article III, « *Droits et principes fondamentaux* », OIT, *Convention du travail maritime (MLC, 2006)*, Genève, 94ème session CIT, 23 février 2006.

²⁵² *Ibid.*, « *Définitions et champs d'application* »

²⁵³ Article 9. « *Toutefois, l'autorité compétente peut autoriser un âge minimum de 15 ans pour les personnes qui ne sont plus soumises à l'obligation de scolarité imposée par la législation nationale et suivent une formation professionnelle en matière de pêche.* », OIT, *C188 - Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche*, 2007, op. cit.

²⁵⁴ *Ibid.*, Article 23.

²⁵⁵ *Ibid.*, Article 24

²⁵⁶ SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", 2013, op.cit., p 108

Des chevauchements juridiques s'effectuent entre le droit de la mer, le droit maritime et le droit du travail pour déterminer qui a la responsabilité de contrôler ces trafics, la nationalité de la victime et du navire ainsi que la zone dans laquelle il se situe.

En haute mer, l'État du pavillon reste le seul à pouvoir contrôler de tels trafics tandis que dans les eaux sous juridictions, les lois de l'État côtier s'appliquent. Dans le cadre du droit de la mer, quelques exceptions existent, notamment en vertu de l'article 99 concernant l'interdiction du transport d'esclaves notifiant que « *tout État prend des mesures efficaces pour prévenir et réprimer le transport d'esclaves par les navires autorisés à battre son pavillon et pour prévenir l'usurpation de son pavillon à cette fin.* »²⁵⁷. Pourtant si aujourd'hui on ne compte pas d'intervention en haute mer, les activités documentées à ce jour démontrent les conditions extrêmes que l'on peut qualifier d'« esclavage moderne » engendrant un potentiel angle d'attaque pour une action en haute mer. Comme une exception aux compétences admises aux États, on considère qu'un navire pêchant illicitement puisse être arraisonné avec assez d'évidences montrant que les personnes à bord sont réduites à l'esclavage et *de facto* que le navire effectue un transport d'esclaves. La Convention ne définit pas la notion d'« esclave ». Cette imprécision pourrait-elle laisser la porte ouverte à des actions de lutte contre la pêche INN ? Ceci aurait un avantage au regard de la problématique des États du pavillon qui ne contrôlent pas leurs navires et permettraient des condamnations plus importantes au vu d'une double peine (pêche illicite et traite de personne) par conséquent coercitives et de ce fait, dissuasives.

Une question reste néanmoins en suspens : est-ce que dans le cadre d'activités légales mais avec des infractions sérieuses et pénalisables au regard des droits de l'homme, le poisson peut être considéré comme toujours légal ? Est-ce que la définition de pêche illicite ne pourrait pas à l'avenir inclure ce concept ? L'interrogation porte donc ici sur le potentiel d'autres branches du droit international pour renforcer la lutte contre la pêche illicite et donc améliorer les conditions de vie à bord. Au-delà de cette réalité qui nécessite de combattre ce phénomène à travers une conjugaison de juridictions et d'actions qui transcendent les frontières nationales, la communauté internationale s'inquiète aujourd'hui de l'implication de réseaux criminels classiques dans la pêche INN.

Appelés « fisheries crime » ou « fisheries related crime » en anglais, traduisible par « crimes liés à la pêche », ces faits criminels n'ont cependant pas de définition académique.

B. Les autres infractions « graves » ou « criminelles » facilitantes et associés à la pêche INN

Les pratiques évoluent avec la mondialisation et des interconnexions se créent. L'utilisation de bateaux de pêche pour d'autres activités criminelles comme le trafic d'êtres humains, de drogue,

²⁵⁷ Article 99, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

d'armes, la corruption et parfois le financement du terrorisme, est associée à un certain nombre d'activités de pêche INN.

En 2008, le rapport de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur *le trafic de drogue comme une menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest* explique que depuis le début des années 2000, l'Afrique de l'Ouest, région très touchée par la pêche INN, et plus spécifiquement la Guinée-Bissau, est devenue une plateforme de transit pour les réseaux criminels qui se livrent au trafic de drogues depuis la Colombie, le Venezuela et le Brésil à destination de l'Europe, en passant par des transbordements entre navires de pêche communément utilisés comme méthode de transfert des marchandises²⁵⁸. Afin de compléter leurs revenus, certains pêcheurs utilisent leurs navires pour se livrer au trafic de drogues. Interpol récence deux cas emblématiques : en octobre 2007, l'interception par les autorités espagnoles de sept tonnes de cocaïne sur deux anciens navires de pêche venant du Venezuela à destination du Sénégal ; en novembre 2013, la saisie au large des côtes du Ghana de 400 kilos de cocaïne, d'une valeur de 500 millions d'USD, sur un navire de pêche battant pavillon de la Guyana²⁵⁹. D'autres études scientifiques ont également montré l'établissement de réseaux criminels organisés à l'origine de ces mécanismes²⁶⁰.

Pour que ces activités perdurent, la corruption²⁶¹ est répandue à travers les différentes transactions qui ont lieu, comme la délivrance des licences de pêche et les accords de droit d'accès concernant plutôt des fonctionnaires de niveau moyen ou supérieur des autorités des pêches²⁶². La corruption est multiforme et peut également être relative à la corruption de fonctionnaires de terrain chargés de l'application de la loi incluant la fixation d'amendes²⁶³. En plus de limiter la mise en œuvre des lois, des niveaux de corruption élevés amènent à un plus haut risque d'abus d'êtres humains et de procès criminels inévitables²⁶⁴. Ces formes de corruption propres au secteur de la pêche s'intègrent au sein d'une corruption plus universelle qui touche toutes les régions et tous les niveaux de la société et qui peut être étroitement liée à la criminalité organisée. Elles permettent d'amener des produits illégaux sur le marché et sont par conséquent considérées comme un facilitateur des activités criminelles pour « blanchir » le produit des activités illicites, non déclarées ou non réglementées. La corruption est une infraction inhérente au blanchiment d'argent. Le blanchiment du produit de la pêche est un « crime » selon le vocabulaire juridique anglophone et classifié comme tel par l'UNODC. Dans le langage juridique francophone, ce terme pourrait être trop sévère pour

²⁵⁸ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit., p 33.

²⁵⁹ *Ibid.*, p 33.

²⁶⁰ PRAMOD, PITCHER, ET MANTHA, "Estimates of Illegal and Unreported Seafood Imports to Japan", *Marine Policy*, 2017, p 47.

²⁶¹ Par « corruption », INTERPOL entend « tout accomplissement ou abstention d'un acte par un individu ou une organisation, publique ou privée, en violation de la loi ou d'une charge, afin d'en retirer un avantage pécuniaire ou autre. » www.interpol.int/fr/Crime-areas/Corruption/Corruption.

²⁶² INTERPOL note « qu'il arrive que des exploitants paient les amendes fixées par les autorités des pêches sans examen indépendant, et que ces amendes ne soient pas comptabilisées comme il se doit par l'autorité compétente et pourraient en fait constituer des pots-de-vin pour les fonctionnaires, ou s'accompagner de paiements parallèles en compensation de peines réduites », INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit.

²⁶³ INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014, op. cit., p 28.

²⁶⁴ STANDING A., *Corruption and State-Corporate Crime in fisheries*, op. cit., p 19.

qualifier un tel acte. Il convient plutôt de dénommer une telle infraction comme « grave » ou « sérieuse », laissant aux États le choix de son intégration dans le droit pénal.

Le secteur de la pêche est particulièrement vulnérable aux activités criminelles sous-jacentes à cause principalement du manque de transparence du secteur avec des accords entre entreprises, joint-ventures et sous-entités d'un groupe, souvent opaques, permettent notamment aux navires commerciaux d'opérer avec des registres maritimes pour le compte d'État moins aptes à appliquer leurs droits par manque de capacités (financières, techniques ou humaines) ou de volonté politique. Ainsi, des montages complexes permettent de blanchir l'argent provenant d'activités illicites par l'intermédiaire des États connus pour être aussi des paradis fiscaux²⁶⁵.

Ce lien entre pêche illicite et criminalité fut clairement statué en 2009 lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) avec la résolution 64/72²⁶⁶, puis en 2012 avec la résolution 67/79 qui « *Note également l'inquiétude que suscitent les liens qui pourraient exister entre la criminalité transnationale organisée et la pêche illicite dans certaines régions du monde, encourage les États à étudier, y compris par l'intermédiaire des instances et des organisations internationales compétentes en la matière, les causes et les méthodes de la pêche illicite et les facteurs qui y contribuent afin que ces liens éventuels soient mieux connus et compris, et à rendre publics les résultats de ces études, et prend note à cet égard de l'étude publiée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime sur la criminalité transnationale organisée dans l'industrie de la pêche, en tenant compte des différents régimes et recours juridiques applicables en droit international à la pêche illicite et à la criminalité transnationale organisée* »²⁶⁷. Des travaux de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime amène à la classification de plusieurs infractions sérieuses associées aux secteurs des pêches tout au long de la chaîne d'approvisionnement comme la falsification de documents, enregistrement ou identité frauduleuse, fraude alimentaire ou pour les documents administratifs, fraude à l'assurance, blanchiment d'argent, délit fiscal, corruption, traite des personnes et pêche illégale²⁶⁸. De nombreuses juridictions, législations et administrations traitent les infractions dans le secteur de la pêche simplement comme un problème de gestion des pêches, attirant des sanctions plus faibles que si le problème était traité plus largement avec la prise en compte de la composante criminelle sur la chaîne d'approvisionnement²⁶⁹.

²⁶⁵ GALAZ V., CRONA B., DAURIACH A., JOUFFRAY J.B., ÖSTERBLOM H., FICHTNER J., "Tax Havens and Global Environmental Degradation", *Nature Ecology & Evolution* 2, no. 9, 1 September 2018.

²¹⁶ AGNU, A/RES/64/72 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments, 2009

²⁶⁷ AGNU, Résolution A/RES/67/79 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes, le 11 décembre 2012, p 16.

²⁶⁸ UNODC, infographie : https://fishcrime.com/wp-content/uploads/2016/09/offences_chain4.pdf

²⁶⁹ UNODC, WWF, *Outcome of the UNODC/WWF Fisheries Crime Expert Group meeting*, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Twenty-fifth session, Vienna, 24-26 February 2016, p 4

Les conditions politiques et sociales sont importantes pour l'émergence et la persistance de la criminalité organisée. L'engagement dans des filières criminelles peut être une solution pour ceux qui ont peu de moyens de subsistance alternatifs, et d'autant plus stimulé dans les zones où l'État n'est pas perçu comme légitime²⁷⁰.

Si la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) et les protocoles qui s'y rapportent de 2004 mettent en place des mécanismes de coopération internationale qui peuvent être utilisés en complément d'accord bilatéraux ou multilatéraux avec 187 parties, elle envisage un cadre large pour l'application de ce qui est considéré comme « grave ». Les éléments définis par la Convention de Palerme peuvent avoir différents impacts selon le droit interne des États. Lorsque les pêcheurs engagés dans des activités illicites violent différentes lois en utilisant des engins de pêches interdits, en fraudant sur les documents officiels, etc., certains États les considèrent comme des infractions graves. En droit international, aucun instrument de lutte contre la pêche INN ne s'insère dans le cadre de la Convention de Palerme. Ainsi, faire entrer son objet au sein du droit international en tant que potentielle activité criminelle pourrait assurément faciliter la coopération internationale, l'arrestation de ces navires et les procédures pénales en découlant.

La criminalisation de la pêche INN correspond aujourd'hui à de graves infractions intégrées ou prises en compte de manière différentes selon les États. Cette gravité est désormais reconnue en faisant partie intégrante de l'agenda politique. En 2015, la réunion des ministres des affaires étrangères au G7, adopte une déclaration sur la sécurité maritime qui intègre la pêche INN à côté d'infractions criminelles en mer, comme la piraterie ou le trafic d'êtres humains en préambule « *nous condamnons fermement les actes de piraterie et de vol à main armée en mer, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, le trafic d'armes et de stupéfiants, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, le trafic d'espèces de faune et de flore sauvages protégées et autres activités maritimes illégales* »²⁷¹.

Certains pensent que classifier la pêche INN comme un « crime » (selon le système juridique anglophone) ou une « infraction grave » (selon le système juridique francophone) dans le droit interne des États peut conduire à accélérer le processus de condamnation et de dissuasion pour les opérateurs de s'engager dans des activités de pêche non-conformes, à travers les « crimes » sous-jacents à son activité principale qui pourraient être plus sérieusement condamnés que la seule activité de pêche.

Néanmoins, l'intervention des services chargés de l'application de la loi est parfois limitée par le mandat et la capacité d'action des autorités ainsi que la formation des agents pour déceler les activités de pêche illicite et les crimes sous-jacents. Ces différentes autorités (douanières, portuaires,

²⁷⁰ OSTERBLOM H., CONSTABLE A., FUKUMI S., "Illegal fishing and the organized crime analogy", *Cell press*, 2011, p 1.

²⁷¹ G7 Foreign Ministers, *Declaration on Maritime Security*, Lübeck, 15 April 2015, traduit de l'anglais « we firmly condemn acts of piracy and armed robbery at sea, trafficking of human beings, smuggling of migrants, trafficking of weapons and narcotics, illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing, trafficking in protected species of wild fauna and flora, and other illegal maritime activities »

fiscales, etc.) ont des expertises diverses et ne sont pas forcément compétentes lorsque d'autres infractions sont à prendre en compte.

La criminalisation de certaines formes de pêche INN donne une dimension supplémentaire pour renforcer les synergies juridiques, agir et condamner ces activités plus durement ou du moins de manière proportionnée à l'ensemble des crimes liés. Les preuves sont plus larges lorsque l'approche et l'enquête sont pluridisciplinaires. La criminalisation de ces activités pourrait devenir un levier juridique pour renforcer les moyens d'actions. D'autant plus lorsque la Convention de Palermo note une profonde préoccupation face aux liens croissants entre la criminalité transnationale organisée et les crimes terroristes²⁷².

La prise de conscience, qu'elle soit économique, environnementale, pour la défense des droits de l'Homme ou au regard de la gravité de l'infraction pour lutter contre les activités de pêche non conforme, donne naissance, en parallèle, à l'emploi des termes pêche illicite, pêche non déclarée et pêche non réglementée, puis à la détermination de la notion jusqu'à son inscription en droit international.

²⁷² Préambule, AGNU, *Résolution 55/25 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 8 janvier 2001

Sous-section II. L'inscription officielle de la notion pêche INN en droit international

C'est l'évolution d'activités non conformes aux réglementations en matière de pêche qui a permis, au fur et à mesure, d'appréhender ce concept au niveau international. La mobilisation juridique de la communauté internationale autour de la question de la pêche INN s'est d'abord construite au sein d'un ensemble de règles de droit des pêches aux Nations Unies (§.I.). Ce mouvement ne peut échapper à la nécessité, à un moment, de se confronter à l'invention d'une définition juridique de la notion de pêche illicite, pêche non déclarée et pêche non réglementée qui a amené à une juxtaposition conceptuelle difficile (§.II.). Finalement, l'impact de cette problématique s'est finalement retrouvé plus tard appropriée au sein d'instruments juridiques d'autres organisations internationales impactées par ce phénomène apportant une vision nouvelle tant dans la définition de la pêche INN que dans sa lutte (§.III.).

§. I. Du droit conventionnel des pêches aux fondements du concept de pêche INN

La définition juridique d'un concept de pêche INN est devenue un préalable à la construction d'un ensemble d'instruments et d'un droit dédié pour la contrer qui a suivi plusieurs étapes. Suite à la création d'un droit des pêches international plus unifié, à travers la Convention de Genève sur la pêche en haute mer de 1958 et aux dispositions sur les ressources halieutiques et les zonages maritimes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, divers accords, déclarations et événements évoquent les prémices de ce qui sera plus tard qualifié d'activité de pêche INN.

En 1992, deux ans avant l'entrée en vigueur de la Convention de Montego Bay, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), institution mandatée pour aborder entre autres la question des pêcheries dans le monde et leur contribution à l'alimentation des peuples, étudie, via la gestion des pêches, la nécessité de définir de nouveaux modes de régulation de celles-ci. Sur cette lignée, le gouvernement mexicain organise en collaboration avec la FAO une Conférence internationale sur la pêche responsable à Cancún en 1992. Reconnaisant un développement certain des activités de pêche en haute mer ces dernières années, la déclaration de Cancún évoque les pratiques de pêche illicites au regard de la responsabilité des États à coopérer davantage²⁷³. La déclaration incite, par exemple, les États à prendre des mesures conformes au

²⁷³ Article 18, « *Les États devront renforcer la coopération internationale pour éviter que la pêche illicite ne constitue un obstacle à la réalisation des objectifs de pêche responsable* », traduit de l'anglais « *States should enhance international cooperation to prevent illicit fishing that constitutes an obstacle to achieving responsible fishing objectives* », FAO, *Declaration of the International Conference on Responsible Fishing*, Cancun, Mexico, 6-8 May 1992.

droit international pour dissuader la ré-immatriculation des navires comme un moyen d'éviter la non-conformité des règles de gestion applicables en haute mer²⁷⁴. La déclaration appelle également les États à rédiger un code de conduite pour une pêche responsable²⁷⁵. Cette déclaration va alimenter le mois suivant la Conférence internationale des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio (CNUED) de juin 1992 qui appuie en retour la préparation d'un code de conduite pour une pêche responsable. Cette Conférence internationale sur l'environnement et le développement aboutit, entre autres, à l'adoption de l'Agenda 21 (ou Action 21 en anglais). Cet Agenda se compose d'une déclaration, appelée Déclaration de Rio, divisée en 40 chapitres incluant 2500 recommandations, énonçant 27 principes qui définissent des droits et des responsabilités pour les États. Le chapitre 17 fait tout particulièrement référence à « *la protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières, et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques* ». C'est à cette place que l'on y retrouve pour la première fois la notion de « *pêche non réglementée* », « *d'incursions illégales de flottes étrangères* », de « *sous-évaluation des prises* » puis le fait de pratiquer « *le changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle* »²⁷⁶. On ne parle pas encore ici de pêche illicite ou non déclarée mais bien le prélude à ces notions y est décrit. L'Agenda 21 est un programme d'actions qui n'a pas de portée juridique mais concentre une influence politique forte qui irradie les discussions pour entraîner des suites dans les administrations des États conviés. Quelques changements s'opèrent déjà dans certaines institutions spécialisées comme la FAO.

Lors de sa cent deuxième session, en novembre 1992, le Conseil de la FAO débat, comme suggéré par la déclaration de Cancún, de l'élaboration d'un Code de conduite, en recommandant que la priorité soit accordée aux questions relatives à la pêche en haute mer. Des propositions concernant ce code sont présentées à la session de 1993 du Comité des pêches. Il faudra attendre 1995 pour que le Code de conduite pour une pêche responsable, instrument non contraignant ayant pour objectif de définir des lignes directrices, soit adopté, aussi dénommé le « Code »²⁷⁷. Ici, il est seulement fait mention d'activités illégales par rapport aux devoirs des États du pavillon et de leurs opérations de pêches (exercées par des entreprises nationales ou des opérateurs autorisés par eux) notifiant que « *les États du pavillon devraient prendre des mesures d'exécution à l'encontre des navires de pêche habilités à battre leur pavillon dont ils ont constaté qu'ils ont contrevenu aux mesures de conservation et de gestion* ».

²⁷⁴ Ibid., Article 13 « *Les États devront adopter des mesures efficaces, en accord avec le droit international pour décourager les changements de pavillon des navires de pêche dans le but d'échapper aux réglementations concernant la conservation des ressources et l'aménagement de la pêche en haute mer* »

²⁷⁵ Ibid., Preamble.

²⁷⁶ Selon le chapitre 17 de l'agenda 21 point 17.71. « *Les pêcheries situées dans de nombreuses zones relevant de la juridiction nationale sont confrontées à des problèmes grandissants, notamment la surexploitation des lieux de pêche locaux, les incursions illégales de flottes étrangères, la dégradation des écosystèmes, le suréquipement et la taille excessive des flottes, la sous-évaluation des prises, l'utilisation d'engins de pêche qui ne sont pas suffisamment sélectifs, le manque de fiabilité des bases de données, l'intensification de la concurrence entre la pêche artisanale et la pêche à grande échelle, ainsi qu'entre la pêche et d'autres types d'activités* ». Puis au point 17.45 : « *On se heurte aux problèmes suivants : pêche non réglementée, suréquipement, taille excessive des flottes, pratique du changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle, utilisation d'engins de pêche insuffisamment sélectifs, manque de fiabilité des bases de données et absence générale d'une coopération pourtant nécessaire entre les États* », Nations Unies, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992.

²⁷⁷ La FAO tentait depuis 1984 de responsabiliser les États en faisant adopter une stratégie d'aménagement des pêcheries, BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2014, op.cit., p 1357.

applicables y compris en faisant, lorsqu'il y a lieu, de la non-observation de ces mesures un délit en vertu de la législation nationale. Les sanctions encourues pour les infractions devraient être suffisamment rigoureuses pour garantir réellement le respect de ces mesures et décourager les infractions en quelque lieu que ce soit et devraient priver les auteurs des infractions des profits découlant de leurs activités illégales »²⁷⁸.

Même si le Code ne parle pas de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée, pour ce qui concerne l'aménagement des pêcheries, il incite les États et les organisations régionales de gestion des pêches à « *réglementer la pêche de manière à éviter les risques de conflits entre les pêcheurs utilisant des bateaux, engins et méthodes de pêche de types différents* »²⁷⁹. Sans revêtir un caractère obligatoire, il définit des principes et des normes applicables à la conservation, à l'aménagement et à la mise en valeur de toutes les pêcheries²⁸⁰. Le Code est adopté à l'unanimité le 15 mars 1995 et contient ainsi des dispositions à force contraignante en vertu d'autres instruments juridiques précédents obligatoires pour les parties. C'est le cas, en particulier, des dispositions contenues dans la Convention de Montego Bay de 1982 et de l'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993 (qui pour rappelle entre en vigueur en 2003).

Si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne faisait pas encore de référence textuelle à la pêche INN, l'Accord de conformité de la FAO de 1993 évoque, tout comme le Code, la problématique des activités de pêche illégales en haute mer, les citant à travers les responsabilités pesant sur l'État du pavillon à l'article III, paragraphe 8, et appelant à réglementer et à sanctionner ces activités de manière à créer une dissuasion efficace.

« Chaque Partie prend des mesures d'exécution à l'encontre des navires autorisés à battre son pavillon qui contreviendraient aux dispositions du présent accord, y compris, s'il y a lieu, des mesures visant à assurer que de telles contraventions constituent une infraction au regard de la législation nationale. Les sanctions applicables en cas de telles contraventions doivent être d'une gravité suffisante pour garantir efficacement le respect des dispositions du présent accord et priver les contrevenants des bénéfices de leurs activités illégales. Ces sanctions comprennent, pour des infractions graves, le refus, la suspension ou le retrait de l'autorisation de pêcher en haute mer »

La responsabilité principale de l'État du pavillon est logiquement pointée en haute mer. L'Accord de conformité de la FAO de 1993 ne vise pas simplement à organiser une répression unique par navire, comme la déclaration de Cancun l'annonce quelques mois plus tôt. Il tente également de prohiber la ré-immatriculation de navire de pêche, dans le cas où ce navire aurait compromis l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion²⁸¹. Cet accord cherche à

²⁷⁸ Article 8.2.7, FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, 1995, op.cit.

²⁷⁹ *Ibid.*, Article 7.6 « mesures d'aménagement », 7.6.5.

²⁸⁰ *Ibid.*, préface et résolution, annexe 2, p 45.

²⁸¹ Article III, para 5 « (a) *Aucune Partie n'autorise l'utilisation pour la pêche en haute mer d'un navire de pêche antérieurement immatriculé dans le territoire d'une autre Partie qui a compromis l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion, à moins qu'elle ne soit convaincue que: (i) toute période de suspension par une autre Partie d'une autorisation à être utilisé pour la pêche en haute mer pour ce navire de pêche est venue à expiration;*

s'assurer que les États du pavillon exercent, de façon plus efficace, leur juridiction et leur contrôle sur les navires de pêche battant leur pavillon en haute mer, y compris les navires de pêche et les navires participant au transbordement du poisson²⁸². Dans ce contexte, l'Accord de conformité de la FAO de 1993 demande aux parties « *de veiller* » à ce que ces navires aient un lien réel et tangible avec leur pavillon, et l'autorisation d'exercer la pêche mais aussi des obligations en termes d'échanges d'informations. Cet instrument juridique ne parle pas de pêche non réglementée ou illégale mais de la nécessité pour les États d'édicter dans la législation nationale sectorielle des mesures compatibles avec le droit international notamment pour éviter que les professionnels ne changent de pavillon ou d'État attribuant le pavillon, afin de se soustraire aux règles de conservation et de gestion applicables à la pêche en haute mer. Ces dispositions admettent en quelque sorte que les termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 ne garantissaient pas, à eux seuls, la réalité d'un contrôle adéquat par l'État du pavillon. La réticence des États à signer cet accord et à appliquer ces dispositions va se traduite par le délai de l'entrée en vigueur de cet instrument juridique dix ans plus tard, le 24 avril 2003, suite à la réception par le Directeur général du vingt-cinquième instrument de ratification par la République de Corée. En juillet 2018, plus de quinze ans après l'entrée en vigueur de cet Accord, seules 42 parties l'avaient ratifié²⁸³.

Nonobstant la négociation de l'Accord de conformité de la FAO de 1993, un autre traité décisif est adopté en 1995 : l'Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (ci-après dénommé « Accord sur les stocks chevauchants²⁸⁴ de 1995 »). La pêche non réglementée est une fois de plus évoquée, un an après l'entrée en vigueur en 1994 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cet accord note que de nombreux stocks de poissons chevauchants et stocks de poissons grands migrateurs commercialement importants font l'objet d'une pêche intensive et insuffisamment réglementée. Au sein de son préambule, l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 reprendra mot pour mot l'énoncé des problématiques et des dispositions déjà énumérées à l'Agenda 21, chapitre 17.C, sur l'utilisation durable et la conservation des ressources biologiques marines en haute mer, relevant que l'application et le suivi de mesures de conservation efficaces laissent à désirer dans de nombreuses zones maritimes et que certaines ressources sont surexploitées. La liste des espèces désignées comme « grand migrateur » est définie à l'annexe I de la Convention des

et (ii) aucune autorisation de pêche en haute mer pour ce navire de pêche n'a été retirée par une autre Partie dans les trois dernières années.», FAO, *Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, 1993.

²⁸² *Ibid.*, Article III, para 3. « Aucune Partie ne permet à un navire de pêche autorisée à battre son pavillon d'être utilisé pour la pêche en haute mer à moins d'être convaincue, compte tenu des liens existant entre elle-même et le navire de pêche concerné, qu'elle est en mesure d'exercer effectivement ses responsabilités envers ce navire de pêche en vertu du présent accord ».

²⁸³ Parties à l'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/012s-f.pdf

²⁸⁴ Le mot chevauchant est utilisé ici car les poissons sont « à cheval » sur la ligne des 200 milles (ou limite extérieure des ZEE), ils la chevauchent latéralement passant d'une ZEE à l'autre ou d'une ZEE à la haute mer. Les grands migrateurs se trouvent tantôt dans les ZEE tantôt dans la haute mer.

Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 en appliquera les dispositions²⁸⁵.

L'Agenda 21 et l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 reconnaissent que ces faits se heurtent aux problèmes de pêche non réglementée, de suréquipement, de taille excessive des flottes, de pratique du changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle, d'utilisation d'engins de pêche insuffisamment sélectifs, de manque de fiabilité des bases de données et d'absence générale d'une coopération pourtant nécessaire entre les États. Néanmoins, la pêche non réglementée n'apparaît pas toujours comme un sujet autonome de préoccupation, définie rigoureusement, nécessitant des interventions juridiques spécialisées.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et migrateurs de 1995 cherche à encadrer et à trouver des modalités d'arraisonnement et d'inspection dans le cadre d'activités suspectées d'être illicites ou contrevenant aux mesures de conservation mise en place. À l'article 21 et 22, il étend les modalités juridiques d'inspections et de contrôles en haute mer, sur la base volontaire des États parties, au sein d'une ORGP à tout autre pavillon d'un État partie selon des modalités bien définies (Voir *Infra*, Titre II, Chapitre II pour plus de détails)²⁸⁶. Dans cet optique,

²⁸⁵ Annexe 1. « Grands migrateurs », « 1. Thon blanc germon, *Thunnus alalunga*. 2. Thon rouge 1 *Thunnus thynnus*. 3. Thon obèse à gros oeil 1 *Thunnus obesus*. 4. Bonite à ventre rayé : *Katsuwonus pelamis*. 5. Thon à nageoire jaune : *Thunnus albacares*. 6. Thon noir 1 *Thunnus atlanticus*. 7. Thonine 1 *Euthynnus alletteratus*, *Euthynnus affinis*. 8. Thon à nageoire bleue : *Thunnus Maccoyii*. 9. Auxide 1 *Auxis thazard*, *Auxis rochei*. 10. Brème de mer 1 *Bramidae*. 11. Marlin 1 *Tetrapturus angustirostris*, *Tetrapturus belone*, *Tetrapturus pfluegeri*, *Tetrapturus albidus*, *Tetrapturus audax*, *Tetrapturus georgei*, *Makaira mazara*, *Makaira indica*, *Makaira nigricans*. 12. Voilier : *Istiophorus platypterus*, *Istiophorus albicans*. 13. Espadon, *Xiphias gladius*. 14. Sauri ou balaou : *Scomberesox saurus*, *calolabis saira*, *calolabis adocetus* I *Scomberesox saurus scombroides*. 15. Coryphène ou dorade tropicale : *caryphaena hippurus* I *caryphaena eguiseis*. 16. Requin : *Bexanchus griseus*, *Cetorhinus maximus*, *Alopiidae*, *Rhincodon typus*, *Carchabiniidae*, *Sphyrnidae*, *Isuridae*. 17. cétacés (baleines et marsouins) : *Physeteridae*, *Balaenopteridae*, *Balaenidae* *Bachrichtiidae*, *Monodontidae*, *Ziphiidae*, *Delphinidae* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

²⁸⁶ Article 21 « Coopération sous-régionale et régionale en matière de police », « 1. Dans tout secteur de la haute mer couvert par une organisation ou un arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional, tout États Partie qui est membre de cette organisation ou participant à cet arrangement peut, par l'intermédiaire de ses inspecteurs dûment habilités, arraisonner et inspecter, conformément au paragraphe 2, les navires de pêche battant le pavillon d'un autre États Partie au présent Accord, que cet États Partie soit ou non lui aussi membre de l'organisation ou participant à l'arrangement, pour assurer le respect des mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs instituées par ladite organisation ou ledit arrangement. 2. Les États établissent, par l'intermédiaire des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux ou régionaux, des procédures pour l'arraisonnement et l'inspection conformément au paragraphe 1, ainsi que des procédures pour l'application des autres dispositions du présent article. Ces procédures sont conformes au présent article et aux procédures de base définies à l'article 22 et ne sont pas discriminatoires à l'égard des États qui ne sont pas membres de l'organisation ni participants à l'arrangement concerné. Il est procédé à l'arraisonnement et à l'inspection ainsi qu'à toute mesure de coercition prise par la suite conformément à ces procédures. Les États donnent la publicité voulue aux procédures établies conformément au présent paragraphe. 3. Si, dans les deux ans qui suivent l'adoption du présent Accord, une organisation ou un arrangement n'a pas établi de telles procédures, il est procédé, en attendant leur établissement, à l'arraisonnement et à l'inspection en vertu du paragraphe 1, ainsi qu'à toute mesure de coercition prise par la suite conformément au présent article et aux procédures de base définies à l'article 22. 4. Avant de prendre des mesures conformément au présent article, l'États procédant à l'inspection, soit directement soit par l'intermédiaire de l'organisation ou arrangement sous-régional ou régional de gestion des pêcheries compétent, informe tous les États dont les navires se livrent à la pêche en haute mer dans la sous-région ou région de la nature de l'identification dont sont porteurs ses inspecteurs dûment habilités. Les navires servant à l'arraisonnement et à l'inspection portent des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public. Au moment où il devient partie au présent Accord, tout États désigne une autorité compétente pour recevoir des notifications conformément au présent article et donne la publicité voulue à cette désignation par l'intermédiaire de l'organisation ou arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional compétent. 5. Si, après arraisonnement et inspection, il y a de sérieuses raisons de penser qu'un navire s'est livré à une activité contraire aux mesures de conservation et de gestion visées au paragraphe 1, l'États qui a procédé à l'inspection rassemble, s'il y a lieu, des éléments de preuve, et informe sans délai l'États du pavillon de l'infraction présumée. 6. L'États du pavillon répond à la notification visée au paragraphe 5 dans un délai de trois jours ouvrables à compter de sa réception ou dans tout autre délai prescrit par les procédures établies conformément au paragraphe 2, et doit : a) Exécuter sans délai l'obligation que lui impose l'article 19 de procéder à une enquête et, si les éléments de preuve le justifient, prendre des mesures de coercition à l'encontre du navire, auquel cas il informe promptement l'États ayant procédé à l'inspection des résultats de l'enquête et, le cas échéant, des mesures de coercition qu'il a prises ; ou b) Autoriser l'États ayant procédé à l'inspection à mener une enquête. 1. Lorsque l'États du pavillon autorise l'États ayant procédé à l'inspection à enquêter sur une infraction présumée, ce dernier lui communique sans retard les résultats de l'enquête. Si les éléments de preuve le justifient, l'États du pavillon s'acquitte de l'obligation qui lui incombe de prendre des mesures de coercition à

l'Accord prévoit la bonne mesure qui doit présider aux droits d'arraisonnement et d'inspection des navires ; définissant une « infraction grave »²⁸⁷ par le fait de :

- a) De pêcher sans licence, autorisation ou permis valide délivré par l'État du pavillon conformément au paragraphe 3, lettre a), de l'article 18 ;
- b) De s'abstenir de consigner avec exactitude les données sur les captures et données connexes, comme l'exige l'organisation ou arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional compétent, ou de faire une déclaration grossièrement inexacte sur les captures, au mépris des règles fixées par ladite organisation ou ledit arrangement en matière de déclaration des captures ;
- c) De se livrer à la pêche dans un secteur fermé, de pêcher en dehors des temps d'ouverture, de pêcher sans quota fixé par l'organisation ou arrangement de gestion des pêcheries sous régional ou régional compétent ou après avoir atteint un tel quota ;
- d) D'exploiter un stock qui fait l'objet d'un moratoire ou dont la pêche est interdite ;
- e) D'utiliser des engins de pêche prohibés ;
- f) De falsifier ou de dissimuler les marquages, le nom ou l'immatriculation d'un navire de pêche ;
- g) De dissimuler, d'altérer et de faire disparaître des éléments de preuve intéressant une enquête ;
- h) De commettre des infractions multiples qui, ensemble, constituent une méconnaissance grave des mesures de conservation et de gestion ; ou
- i) De commettre toutes autres infractions qui pourraient être spécifiées dans les procédures établies par l'organisation ou arrangement de gestion des pêcheries sous régional ou régional compétent.

l'encontre du navire. A défaut, l'État du pavillon peut autoriser l'État ayant procédé à l'inspection à prendre à l'encontre du navire les mesures de coercition stipulées par l'État du pavillon conformément aux droits et obligations que celui-ci tire du présent Accord. 2. Si, après arraisonnement et inspection, il y a de sérieuses raisons de penser qu'un navire a commis une infraction grave, et l'État du pavillon n'a pas répondu ou n'a pas pris les mesures prescrites aux paragraphes 6 et 7, les inspecteurs peuvent rester à bord du navire et rassembler des éléments de preuve et exiger du capitaine qu'il collabore à un complément d'enquête, y compris, le cas échéant, en conduisant le navire sans retard au port approprié le plus proche, ou à tout autre port pouvant avoir été spécifié dans les procédures établies conformément au paragraphe 2. L'État ayant procédé à l'inspection informe immédiatement l'État du pavillon du nom du port où le navire doit être conduit. L'État ayant procédé à l'inspection et l'État du pavillon et, le cas échéant, l'État du port prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer le bien-être des membres de l'équipage, quelle que soit leur nationalité. 3. L'État ayant procédé à l'inspection informe l'État du pavillon et l'organisation compétente ou les participants à l'arrangement compétent des résultats de tout complément d'enquête. 4. L'État procédant à l'inspection exige de ses inspecteurs qu'ils observent les règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées en ce qui concerne la sécurité du navire et de l'équipage, qu'ils entravent le moins possible les opérations de pêche et, pour autant que possible, qu'ils s'abstiennent de toute mesure de nature à compromettre la qualité des captures à bord. L'État procédant à l'inspection veille à ce que l'arraisonnement et l'inspection ne soient pas menés d'une manière qui constituerait un harcèlement pour le navire de pêche ». et à l'article 22 « Procédures de base applicables en cas d'arraisonnement et d'inspection conformément à l'article 21 » « 1. L'État qui procède à l'inspection veille à ce que ses inspecteurs dûment habilités :) Présentent leurs titres au capitaine du navire et produisent le texte des mesures de conservation et de gestion pertinentes ou des règles et règlements appliqués dans le secteur de la haute mer en question pour donner effet auxdites mesures ; b) Avisent l'État du pavillon au moment de l'arraisonnement et de l'inspection ; c) N'empêchent pas le capitaine du navire de communiquer avec les autorités de l'État du pavillon pendant l'arraisonnement et l'inspection ; d) Remettent au capitaine et aux autorités de l'État du pavillon copie du rapport sur l'arraisonnement et l'inspection, dans lequel aura été insérée toute objection ou déclaration que le capitaine souhaite y voir consigner ; e) Quittent promptement le navire après avoir terminé l'inspection s'ils ne trouvent aucune preuve d'infraction grave ; et f) Évitent de faire usage de la force sauf lorsque, et dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour garantir leur sécurité et lorsqu'ils sont empêchés d'exercer leurs fonctions. Le degré de force dont il est fait usage ne doit pas dépasser ce qui est raisonnablement requis en la circonstance. 2. Les inspecteurs dûment habilités d'un État procédant à une inspection ont le pouvoir d'inspecter le navire, sa licence, ses engins, équipements, registres, installations, poissons et produits de poisson ainsi que tous documents pertinents nécessaires pour vérifier le respect des mesures de conservation et de gestion concernées. 3. L'État du pavillon veille à ce que les capitaines de navire : a) Laisser les inspecteurs monter à leur bord et faciliter leur embarquement de façon qu'il se fasse rapidement et dans des conditions de sécurité ; b) Coopèrent à l'inspection des navires effectuée conformément aux présentes procédures et prêtent leur concours à cette fin ; c) N'empêchent pas les inspecteurs d'accomplir leur mission, ne cherchent pas à les intimider et ne les gênent pas dans l'exercice de leurs fonctions ; d) Permettent aux inspecteurs de communiquer avec les autorités de l'État du pavillon et de l'État procédant à l'inspection pendant l'arraisonnement et l'inspection ; e) Offrent aux inspecteurs des facilités raisonnables, y compris, le cas échéant, le gîte et le couvert ; et f) Facilitent le débarquement des inspecteurs dans des conditions de sécurité. 4. Si le capitaine d'un navire refuse d'accepter l'arraisonnement et l'inspection conformément au présent article et à l'article 21, l'État du pavillon, sauf dans les cas où, conformément aux réglementations, procédures et pratiques internationales généralement acceptées touchant la sécurité en mer, il est nécessaire de différer l'arraisonnement et l'inspection, ordonne au capitaine du navire de se soumettre immédiatement à l'arraisonnement et à l'inspection et, si celui-ci n'obtempère pas, suspend l'autorisation de pêche délivrée au navire, auquel il ordonne de regagner immédiatement le port. L'État du pavillon informe l'État ayant procédé à l'inspection de la mesure qu'il a prise lorsque les circonstances visées au présent paragraphe se produisent ». Nation Unies, Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 1995, op.cit.

²⁸⁷ Ibid., Article 21, §. 11.

Cette liste de faits qualifiés comme graves permet de retenir l'attention des pouvoirs publics et d'aider à la bonne riposte des administrations nationales sans tomber dans une répression excessive. Cette définition des infractions graves en matière de pêche dans l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 sert de fondement à la notion de pêche INN à laquelle va ensuite s'attaquer la doctrine. Ceci s'est d'ailleurs concrétisé au moment de l'adhésion du Chili le 11 février 2016 à l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995. Cet État déclare alors : « *S'agissant des articles 21 et 22 de l'Accord, la République du Chili considère que leurs dispositions contiennent des mécanismes utiles pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* ». Le Chili montre ainsi comment cet Accord peut offrir une base aux États adhérents pour édifier les législations, raisonnements et interventions alors même qu'ils ne savent toujours pas vraiment par où et comment commencer pour réguler la pêche INN, en sus de la pêche « ordinaire ».

Ces instruments juridiques évoqués se distinguent dans leur portée. Le Code est facultatif, juridiquement non obligatoire, alors qu'il inclut toutes les pêcheries, tandis que l'Accord de conformité de la FAO de 1993 et celui des Nations sur les stocks de poissons chevauchant et migrateurs de 1995 sont restreints respectivement par l'espace (haute mer) et les stocks (stocks transfrontaliers et poissons grands migrateurs) mais revêtent une valeur obligatoire pour les États parties les ayant ratifiés.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et migrateurs de 1995 prépare déjà l'apparition des termes de pêche illicite, d'activités de pêche illégales et de pêche non réglementée et leur exercice de définition. Mais, c'est la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)²⁸⁸ détenant compétence pour gérer les pêches en haute mer de l'Antarctique qui fait naître la première l'expression de pêche INN.

En effet, l'expression officielle de pêche « illicite, non déclarée, non réglementée »²⁸⁹ est inventée et employée pour la première fois en 1997 au cours de la seizième réunion de la CCAMLR²⁹⁰. Plusieurs délégations avaient identifié le phénomène de pêche illégale dès 1994 en invoquant la nécessité d'un système de contrôle plus efficace²⁹¹. Le fait que les captures non déclarées en 1995 soient au même niveau que les captures déclarées²⁹² faisait de la pêche illégale et non déclarée l'une

²⁸⁸ La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) a été établie en 1982 par une convention internationale dans l'objectif de conserver la vie marine en Antarctique. Ce n'est pas une organisation régionale de gestion des pêches néanmoins elle a la compétence pour le faire. La CCAMLR est impulsé par la nécessité de gérer l'intérêt commercial croissant suscité par le krill antarctique et la surexploitation de plusieurs autres ressources marines de l'océan Austral. Son acronyme était CCFMA anciennement, on l'appelle aujourd'hui plus communément CCAMLR du au fait de la traduction anglaise : *The Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR).

²⁸⁹ Ici "illegal, unreported and unregulated" sachant que "illegal" est traduit indifféramment du français illicite ou illégal.

²⁹⁰ CCAMLR, *Report of the sixteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 27 October -7 November 1997.

²⁹¹ §. 5.11, "The requirement for more active participation of Members in the System had become clearly obvious in the light of illegal fishing operations recently observed in the CCAMLR Convention Area", CCAMLR, *Report of the thirteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 26 October- 4 November, 1994.

²⁹² §. 4.16, CCAMLR, *Report of the fourteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 24 October- 3 November, 1995.

des plus grandes menaces pour la CCAMLR²⁹³ et identifiait ainsi le besoin de règlementer de nouvelles pêcheries pour certains pays²⁹⁴. Toutefois, ce n'est qu'en 1997 que pour la première fois, les termes « illicite, non déclarée et non réglementée » sont accolés. Un point distinct de l'ordre du jour de la réunion de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique y est consacré, suite à la suggestion du Royaume-Uni²⁹⁵, ainsi qu'un chapitre du rapport de la Commission. Celui-ci reconnaît que les prises provenant de la pêche INN dépassent les prises légales accordées et qu'une action de ces États parties est dès lors requise²⁹⁶. Le fait que la question de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée soit adoptée en point du jour ou encore que le comité scientifique en rende compte²⁹⁷ mais qu'aucune de ces notions n'y soient définies relevaient de l'absence rédhibitoire de données dans le contexte de la pêche en Antarctique. La volonté de définir et d'expliquer les différents types de comportements observés ne concernait pas uniquement les comportements illégaux reconnus comme tels, mais aussi la pêche pratiquée en dehors des dispositifs de gestion comme la pêche non déclarée et non réglementée²⁹⁸. Les discussions de la CCAMLR concernaient davantage les activités illégales et/ou non conforme aux activités de pêche décidée par la CCAMLR par les parties et les non parties que la non réglementation en tant que telle. L'usage de l'expression pêche INN avait un côté plus complet et plus pratique car elle rassemblait largement les activités de pêche posant problème à la gestion des ressources à cette époque²⁹⁹. Cette notion pratique, mais encore non juridique et d'usage non répandu, a finalement été largement reprise par la suite.

La question de la pêche INN fut ainsi examinée par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les océans et le droit de la mer en 1999, mais en d'autres termes. En novembre 1999, à la séance plénière de l'Assemblée générale, l'Australie fait savoir que « *les termes les plus nouveaux dans le lexique de la pêche sont peut-être les termes pêche illégale, non réglementée et non comptabilisée* » et propose d'accueillir

²⁹³ 12.13 «The Delegation of Norway believes that illegal and unreported fishing is currently the greatest threat to CCAMLR. Norway therefore agreed with the Chilean paper on the need for improving the existing inspection mechanisms, inter alia, through VMS. Norway also agreed on the need to harmonise CCAMLR's conservation measures with regulations of sovereign States.», CCAMLR, *Report of the fifteenth meeting of the Commission*, 1996, op. cit.

²⁹⁴ Comme par exemple en Afrique du Sud: Ibid., §. 8.18 "South Africa had indicated its willingness to include its EEZ around the Prince Edward Islands in any CCAMLR measure to regulate new fisheries in these subareas, the Commission agreed that fishing should be considered to have demonstrated commercial potential if catches in Subareas 58.6 and 58.7 reach 2 200 tonnes in each subarea".

²⁹⁵ §. 2.1, CCAMLR, *Report of the sixteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 27 October -7 November 1997.

²⁹⁶ Ibid., §. 5.8 "The situation is aggravated by the fact – and the Commission cannot close its eyes to this sad fact – that illegal, unregulated fisheries and unreported catches today exceed reported fishing by a factor several times over. No less aggravating is the fact that more than half of the vessels presumed to engage in illegal, unregulated and unreported fishing fly the flags of CCAMLR Member States. That underlines the urgent need for CCAMLR and CCAMLR Member States to bring their own house in order. This, of course, in no way reduced the equally urgent need to bring non-Contracting Parties into compliance with CCAMLR conservation measures as well as regulations of fisheries within zones of national jurisdiction".

²⁹⁷ Ibid., §. 4.10 « The Commission noted the substantial amount of both regulated and unregulated fishing for *D. eleginoides* which occurred during 1996/97, in particular, in the Indian Ocean sector (Area 58). The total reported catch of *D. eleginoides* from Exclusive Economic Zones (EEZs) outside the CCAMLR Convention Area, and from inside the CCAMLR Convention Area, was 32 991 tonnes (SC-CAMLR-XVI, Annex 5, Appendix D, Table D.1). In addition, the unreported catch derived from landings in ports of southern Africa and Mauritius was estimated to be 74 000 to 82 200 tonnes. The total catch of 107 000 to 115 000 tonnes was estimated by WG-FSA (SC-CAMLR-XVI, Annex 5, paragraph 3.20). It was thought that about 130 000 tonnes of *D. eleginoides* were available on the world market."

²⁹⁸ MEERE F., « Le défi de la lutte contre la pêche Illicite, non déclarée et non réglementée (INN) », In *la pêche au service du développement*, document de référence pour la session 4 du comité des pêcheries de l'OCDE, 3 avril 2014.

²⁹⁹ MORIN, M., « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », CHAUMETTE P. dir., In *Maritime areas: control and prevention of illegal traffics at sea - Espaces marins: Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, p 86.

un groupe de travail sur cette problématique en mai 2000³⁰⁰. L'Australie précise déjà les responsabilités des États en la matière « *C'est une question à laquelle les États du pavillon, les États du port et les États répartiteurs — les États où finalement les poissons sont vendus et consommés — doivent coopérer* »³⁰¹. En 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies à travers la résolution 54/32 invitera alors les États « *à participer au travail d'élaboration d'un plan d'action international visant à résoudre le problème de la pêche illégale, non réglementée et non contrôlée entrepris par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* »³⁰².

Ces références successives à la pêche illicite ou illégale, non déclarée ou comptabilisée, non réglementée ou encore non contrôlée au sein de différents rapports, inscrivent cette problématique mondiale sur l'agenda politique international, au titre des questions nouvelles du droit de la mer et des pêches maritimes. En parallèle, la 7^{ème} session de la Commission sur le développement durable des Nations Unies en avril 1999 demande à la FAO d'accorder un rang de priorité élevé à la lutte contre la pêche illégale, clandestine et non réglementée³⁰³. L'accent est mis sur les responsabilités de l'État du pavillon et des États côtiers puis leurs difficultés respectives³⁰⁴.

Finalement, comme proposé par l'Australie, dans le cadre du Code de conduite pour une pêche responsable, une consultation d'experts sur le problème qualifié de pêche IUU en anglais « *illegal, unreported and unregulated* », transcrite en français par "pêche illicite, non déclarée et non réglementée" se tient à Sydney en mai 2000. Elle sera suivie par une consultation technique de la FAO en octobre 2000. En février 2001, un texte complet est élaboré pour l'ébauche d'un Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (PAI-INN). La FAO adopte le PAI-INN par consensus lors de la 24^{ème} session de son Comité des pêches en mars 2001 et le Conseil de la FAO l'approuve lors de sa 120^{ème} session en juin 2001³⁰⁵. C'est le premier instrument juridique international traitant directement de ce phénomène bien qu'il ne soit pas juridiquement obligatoire. Les États y adopteront principalement la définition de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, insérée au Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée internationale dans leurs législations. Certains pays vont la considérer comme une infraction sérieuse, surtout pour la composante illicite, alors que d'autres n'adopteront pas ce degré de gravité des actes commis (désignation de la matière des infractions et fixation du type et de *quantum* des peines). Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et

³⁰⁰ AGNU, A/54/PV.62 Documents officiels Cinquante-quatrième session 62^e séance plénière, New-York, 24 novembre 1999, p 7 et 8

³⁰¹ *Ibid.*, p 8

³⁰² AGNU, A/RES/54/32 - *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, 1999, Point 40. b.

³⁰³ Article 16, Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail spécial intersessions sur les océans et les mers et sur le développement durable des petits États insulaires en développement*, Conseil économique et social, Commission du développement durable, Septième session, 19-30 avril 1999, New York, 1er-5 mars 1999

³⁰⁴ *Ibid.*, §. 43, « Ressources biologiques marines », « *Le problème, de plus en plus grave, de la pêche illégale, non comptabilisée et non réglementée, surtout par des navires battant souvent pavillon de complaisance et qui amenuisent les ressources halieutiques des États côtiers et insulaires en développement ainsi que les ressources pélagiques, a été soulevé.* ».

³⁰⁵ OCDE, *Historique des initiatives et actions contre les activités de la pêche INN*, 2013 : <http://www.oecd.org/fr/tad/pecheries/historiquedesinitiativsetactionscontresactivitesdelapechein.htm>

non réglementée sollicite les États afin qu'il envisagent « *des mesures s'appuyant sur le principe de la responsabilité première de l'État du pavillon et tirant parti de tous les pouvoirs dont ils disposent conformément au droit international, notamment des mesures relevant de l'État du port ou de l'État côtier, ainsi que des mesures à caractère commercial ou visant à obtenir que leurs ressortissants ne soutiennent ni ne pratiquent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les États sont encouragés à utiliser toutes ces mesures, selon qu'il conviendra, et à coopérer afin que ces mesures soient appliquées de manière intégrée. Le Plan d'action devrait viser toutes les incidences, qu'elles soient économiques, sociales ou écologiques, de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* »³⁰⁶. On constate ainsi que le spectre d'action proposé par le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée international est large.

La mise en œuvre des politiques publiques pour lutter contre la pêche INN est ensuite encouragée par les différentes déclarations internationales. Elle est par deux fois expressément visée au Chapitre IV du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002, intitulé *Protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social*, en tant que pratique devant être éradiquée et à laquelle les subventions étatiques ne doivent pas contribuer³⁰⁷. Une obligation de "ne pas faire" pesant ici sur l'État, en plus d'une obligation "de faire".

À partir du plan d'exécution de Johannesburg, le Sommet met en place des objectifs et des calendriers pour la gestion des pêcheries comprenant notamment « *la mise en œuvre du plan d'action international de la FAO afin d'empêcher, de décourager et d'éliminer la pêche illégale, non réglementée et non déclarée d'ici 2004* »³⁰⁸. Précisant le besoin d'« *assurer une surveillance, une notification et un contrôle efficaces des bateaux de pêche, y compris par les États du pavillon, ainsi que le respect des règlements, aux fins du plan international d'action visant à prévenir, décourager et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée* » puis d'« *éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et à la surexploitation, tout en menant à terme les efforts entrepris au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour clarifier et améliorer ses disciplines concernant les subventions des pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement* »³⁰⁹.

Une réflexion est perceptible, allant vers le non-soutien à l'économie de ces activités de pêche INN, stricto sensu, ou aux dérives de la pêche classique vers l'illicite, la non déclaration et la non réglementation. Le phénomène ne pouvant pas être envisagé sous le seul prisme de la répression pénale ou administrative.

Durant l'année qui suit plusieurs réunions vont avoir lieu pour sensibiliser les gouvernements au problème de la pêche INN qui s'agrége au Plan d'action international visant à prévenir, à

³⁰⁶ Article 9.3, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

³⁰⁷ On notera ici que la traduction du rapport utilise le terme illégal et non pas illicite même si elle fait clairement référence au Plan d'action international de la FAO qui lui utilise le terme pêche illicite.

³⁰⁸ Point 31, alinéas d., Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable A/CONF.199/20*, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002.

³⁰⁹ *Ibid.*, Point 31, alinéas f.

contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée³¹⁰. Les membres du G8, lors de la réunion d'Évian en juin 2003, reconnaissent qu'un meilleur équilibre et une gestion plus durable des ressources sont nécessaires pour que les stocks de poissons assurent une source de nourriture et de subsistance pour le milliard de personnes qui en dépendent. Le lien avec la protection de l'environnement est établi. À cet effet, les membres du G8 insistent sur le besoin de s'attaquer à la question de l'insuffisance des contrôles des États du pavillon des navires de pêche et en particulier ceux battant pavillon de complaisance³¹¹. Une position en lien avec la pêche INN, même si ce n'est pas l'unique problématique.

De nombreuses réunions et textes internationaux mentionnent la pêche illicite (ou illégale selon les traductions), non déclarée et non réglementée et l'urgence de lutter contre ce phénomène. Quinze ans plus tard, en 2015, cette question devient pour la première fois une priorité claire de l'agenda politique international avec les objectifs du développement durable des Nations Unies, la mentionnant précisément comme objet au sein de l'objectif 14 « *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* » au point 14.4 : « *d'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques* »³¹².

Cette volonté politique croissante amène à l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant. Ce sera l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée qui entre en vigueur en juin 2016, cinq ans après son élaboration en 2009 et dix ans après la mise en place par la FAO d'un dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Si l'élaboration du concept de pêche illicite, non déclarée et non réglementée a suivi tout un cheminement pratique, en relation avec les problématiques de l'époque et la perception que les décideurs politiques en avaient, jusqu'à son inscription comme objet autonome en droit international, à travers un instrument de « soft law » puis de « hard law », sa définition juridique reste toujours délicate à aborder, d'autant plus lorsque les pratiques de pêches évoluent. L'exercice de définition juridique reste difficile.

³¹⁰ On note par exemple la Conférence internationale de Saint Jacques de Compostelle sur la pêche illégale, non réglementée et non déclarée en novembre 2002 et d'autres réunions citées dans par l'OCDE, *Historique des initiatives et actions contre les activités de la pêche INN*, op. cit.

³¹¹ G8, *Environnement marin et sécurité maritime plan d'action du G8*, Document du Sommet Evian, 2003 « *Le déclin de la biodiversité marine et la réduction des stocks de poissons sont de plus en plus préoccupants, tout comme l'utilisation de pavillons de complaisance, en particulier par les navires de pêche, comme moyen d'éviter de prendre des mesures de préservation* ».

³¹² Nations Unies, *Les objectifs du développement durable*, 2015.

§. II. Une juxtaposition conceptuelle difficile des notions de « pêche illicite », de « pêche non déclarée » et de « pêche non réglementée »

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée regroupe des faits et des actions divers qui doivent être abordés juridiquement de manière différente. Pour lutter contre ces activités, droit interne des États et droit international se mélangent, apportant quelques confusions dans la manière d'aborder cet ensemble triparti. Il peut paraître un peu étrange de juxtaposer les termes de "pêche illicite", "non déclarée" et "non réglementée" car ces notions impliquent des concepts et des mécanismes juridiques différents qu'il appartient d'analyser en détails³¹³.

Si les États évoquent les notions de pêche illicite, de pêche non déclarée ou de pêche non réglementée à travers différentes déclarations ou conventions internationales, c'est le paragraphe 3 du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN³¹⁴) adopté par la FAO en 2001 qui vient définir juridiquement pour la première fois ce phénomène. Ce PAI-INN est un instrument juridique non contraignant. Néanmoins, les règles de droit deviennent coercitives une fois qu'un État décide de les intégrer dans sa juridiction interne. Aujourd'hui, de nombreuses législations nationales et instruments internationaux y font référence.

Juridiquement, la pêche illicite³¹⁵ fait l'objet d'une triple définition qui renvoie aux activités de pêche : effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements³¹⁶ (comme par exemple l'engin de pêche, la taille des filets, la zone de pêche, etc.) ; 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 applicable³¹⁷, ou contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente³¹⁸.

Ici, le choix du terme illicite retenu au sein du PAI-INN au lieu du terme illégal n'est pas le fait du hasard. Si la différence sémantique n'existe pas en droit et langue anglophone, cette nuance juridique peut prendre de l'importance dans le droit français. L'illégalité est clairement interdite par la loi au sens formel et contrevient à une règle précise généralement écrite. Par exemple, la pêche

³¹³ MORIN. M, « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », 2016, op. cit., p 85.

³¹⁴ Abréviation en anglais: International Plan of Action on Illegal, unreported and unregulated fishing (IPOA –IUU)

³¹⁵ Article 3, §. 1., FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

³¹⁶ *Ibid.*, Article 3, §. 1.1.

³¹⁷ *Ibid.*, Article 3, §. 1.2.

³¹⁸ *Ibid.*, Article 3, §. 1.3.

d'une espèce protégée qui est directement interdite par la loi est illégale . De même, pour la pêche avec un engin interdit par la loi nationale.

L'adjectif "illicite" caractérise, lui, un acte qui n'est pas permis en règle générale c'est-à-dire selon un texte (loi, décret, arrêté), par la coutume, la jurisprudence ou encore la morale. L'illicéité est contraire à l'ordre juridique sans qu'il y ait forcément la violation d'une obligation précise. L'illicéité est donc contraire à l'ordre public mais n'est pas nécessairement sanctionnée par le droit pénal. Elle peut généralement faire l'objet d'une sanction civile si un tort envers une personne a été commis. Si un navire contrevient, par exemple, aux mesures de conservation et de gestion adoptées par une organisation régionale de gestion des pêches, comme pêcher des espèces pour lesquelles il n'a pas reçu d'autorisation ou de quotas de pêche, sans avoir une règle précise définie en droit interne, cela relève d'une pêche illicite car contrevenant aux mesures de gestion d'une organisation régionale de gestion des pêches et donc au droit international. Cet aspect s'entend aussi comme une pêche non réglementée au sens du Plan d'action international pour un État non partie à l'organisation régionale. Cependant, la notion d'illicite, contrebalance la responsabilité de États, vis à vis de mesures internationales qu'ils n'auraient pas accepté car toutes infractions à ces règles pourraient tout de même être contraires à la morale et donc enfreindre moralement les mesures établies par l'ordre juridique international. Le choix de rester tiers à des obligations juridiques internationales peut dans la théorie du droit relevé de l'illicéité et donc être condamnable. Les activités visées sont ainsi plus larges. Tout ce qui est illégal est aussi illicite mais tout ce qui est illicite n'est pas forcément illégal. La problématique reste d'ordre théorique car certains considèrent que ce qui n'est pas interdit est permis, d'où la collision des deux notions dans le rapport entre le droit et la morale.

Le choix sémantique démontre la volonté des États d'englober de manière étendue ces activités contrevenant aux mesures de conservation et de gestion des pêches.

S'agissant de la pêche non déclarée³¹⁹, deux catégories d'activités doivent être distinguées en droit, selon que les activités de pêche « *n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux* »; ou qu'elles sont « *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* »³²⁰.

La pêche non déclarée qui fait référence à la non-déclaration, la sous-déclaration ou la déclaration erronée, n'est pas une activité de pêche au sens *stricto sensu*³²¹. On peut également la reformuler en « *défaillance de déclaration de toutes les informations en relation avec une activité de pêche* »³²². La pêche non déclarée ne vise pas directement l'acte de pêcher, contrairement à la pêche illicite ou non réglementée, mais l'omission de déclarer pendant ou après l'acte de pêche, ce qui enfreint les lois et les dispositions de conservation et de gestion des organisations régionales de pêche. Ici, on peut aussi s'interroger

³¹⁹ *Ibid.*, Article 3, §.2.

³²⁰ *Ibid.*, Article 3, §.2.1 et 2.2.

³²¹ FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, 2015, op.cit., p 32.

³²² *Ibid.*, p 104.

sur la notion de pêche. Si le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ne définit pas la notion de pêche, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée entré en vigueur en 2016 la définit comme « *la recherche, l'attraction, la localisation, la capture, la prise ou le prélèvement de poisson ou toute activité dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle aboutisse à l'attraction, à la localisation, à la capture, à la prise ou au prélèvement de poisson* »³²³. L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port étend aussi le concept d'activité de pêche illicite, non déclarée et non réglementée aux activités liées à la pêche comme « *toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer* »³²⁴. Ceci étend l'emprise de la notion de pêche non déclarée aux déclarations de transbordements ou de transport des captures.

La pêche non déclarée se recoupe avec la pêche illicite dans la mesure où elle est contraire aux lois nationales. Si la loi exige de déclarer ses captures, alors ne pas le faire (ou mal déclarer ses prises) enfreint les lois et génère de l'illicéité. Il convient de noter ici le problème pratique qui intervient puisque les lois nationales sont très diverses en matière d'obligation de déclaration de capture et que les stocks sont parfois chevauchants, traversant les différentes juridictions.

Finalement, si la non-déclaration n'est pas une infraction au droit national, alors elle peut être considérée comme de la pêche non réglementée mais pas dans le sens inscrit dans le PAI-INN puisque l'on reste sur une juridiction interne où cet instrument international n'intervient pas. Chaque État est libre d'établir ces propres règles, on n'est plus dans le champ du droit international dans ce cas.

La pêche non déclarée est donc soit illicite, soit non réglementée sans faire partie d'une activité de pêche INN, objet de l'étude ici.

Il existe deux types d'activités de pêche non réglementée contraires au droit international³²⁵. Les premières sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon³²⁶ 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 organisation³²⁷. Les secondes concernent les activités qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks, pour lesquels il n'existe pas de

³²³ Article 1, « emploi de termes », FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Ibid.*, Article 3, §.3., FAO, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

³²⁶ Battre pavillon signifie naviguer sous le pavillon (c'est-à-dire la nationalité) d'un État. Ceci est une des plus grandes problématiques quant à la gestion de la lutte contre la pêche INN.

³²⁷ *Ibid.*, Article 3, §.3.1, FAO, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international (article 3.3.2). Nonobstant le paragraphe 3.3 définissant la pêche non réglementée, il peut arriver que des activités de pêche non réglementée se déroulent sans contrevenir au droit international applicable et qu'il ne soit pas nécessaire, par conséquent, de prendre à leur encontre les mesures envisagées dans le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée³²⁸. Ce point implique finalement une analyse juridique préliminaire pour déterminer si l'activité de pêche est appropriée, c'est à dire légale ou illégale³²⁹.

La pêche non réglementée est une forme de pêche illégale si elle s'effectue en infraction des mesures de conservation, comme notifié dans le paragraphe 3.3.1. Néanmoins, juridiquement, cela peut dépendre davantage des traités conclus par les États du pavillon et le niveau de coopération qu'ils élaborent. La pêche non réglementée peut être dans ce cas indésirable plutôt qu'illicite. Le concept de pêche non réglementée doit se comprendre dans le contexte des années 1990 et la liberté de pêche en haute mer, lorsque les mesures de conservation n'étaient pas encore existantes en haute mer.

La pêche illicite se réfère d'abord aux activités contrevenant aux règles du droit interne des États et n'intéresse le droit international que si l'État du pavillon n'a pas appliqué les mesures prises par les organisations régionales de pêche dans leur zone de compétence³³⁰. La pêche non réglementée se réfère aux activités contrevenant aux principes de coopération et de responsabilité de l'État lorsque des règles sont établies par le droit international. Quant à la pêche non déclarée, elle ne relève pas de l'activité de pêche illégale mais le devient car l'exercice de sa déclaration n'est pas respecté. Ces concepts se chevauchent ou se juxtaposent. C'est pourquoi certaines composantes comme la pêche non déclarée et non réglementée semblent moins pertinentes de nos jours par certains actes.

Il convient de noter que la pêche dans les pays en développement qui est effectuée sans infrastructures ou règles contraignantes concernant la déclaration ainsi que les prises accessoires mondiales non déclarées ou comptabilisées ne sont pas perçues comme de la pêche INN selon la définition internationalement admise³³¹.

³²⁸ *Ibid.*, Article 3, §.4.

³²⁹ ROSELLO, M., "Cooperation and unregulated fishing_ interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation", *Marine Policy*, 84, 2017, p 313.

³³⁰ MORIN, M., « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », 2016, op. cit., p 89.

³³¹ ASCHE F., SMITH M.D., *Trade and fisheries: key issues for the World Trade Organization*, WTO Staff Working Paper ERSD-2010-03, 2010.

Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée propose seulement une description illustrant le concept de pêche illicite, non déclarée et non réglementée mais pas de définition juridique précise *per se* de ces différentes composantes³³². Des expressions telles que « *dispositions pertinentes applicable au droit international* » laissent une large part à l'interprétation³³³. Si cet instrument non-contraignant pose les bases de ces concepts, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, accord contraignant, fait aussi référence en tous points au PAI-INN pour définir la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ce dernier accord va faire entrer la définition de pêche INN en droit positif international. Ainsi, la définition de "soft law" du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée devient largement acceptée au niveau international en lui attribuant des caractéristiques générales pérennes.

Aujourd'hui, avec l'accroissement des normes, certaines activités non durables et condamnées en droit interne de certains États ne sont pas sans poser de difficultés quant à la gestion des ressources. Pourtant, celles-ci n'entrent pas au sein de la notion de pêche illicite, non déclarée et non réglementée internationalement reconnue. De possibles développements sont donc à prévoir. À titre d'illustration en droit interne de certains États, comme ceux de l'Union européenne, les rejets sont illégaux et contreviennent aux lois nationales³³⁴. Ainsi, ils pourraient très bien faire partie de la pêche illicite. D'autres cas de pêches non réglementées ont d'ailleurs été décelés. Par exemple, lorsqu'il n'y a pas d'obligations de déclarer les prises accessoires. Pourtant ces prises accessoires ont parfois une grande valeur commerciale et sont pêchées sous couvert d'une autorisation pour la pêche d'une autre espèce. Par conséquent, ces prises accessoires ne sont pas déclarées en tant que telles si la réglementation ne l'y oblige pas puisqu'elles ne relèvent pas des obligations imparties à l'espèce ciblée. Ce fut le cas en Afrique du Sud suite à l'opération *Africa's Operation Phakisa* qui a découvert que les déclarations d'exportation de « pilchard » nom latin ne correspondaient en réalité qu'à des abalones³³⁵. Depuis, ce vide juridique a été comblé. Néanmoins, la pêche mal réglementée n'est pas couverte par la définition de pêche INN, notamment lorsque les États ne prennent pas toutes les mesures nécessaires pour réellement gérer durablement les stocks³³⁶.

En tant que pratique sanctionnable, la pêche INN évolue rapidement. Les opérateurs changent de pratiques pour contourner les lois et ce, plus vite que le droit ne comble ses lacunes. Sa définition s'élargit et évolue.

³³² FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, 2015, op.cit. p 3

³³³ VAN DER MAREL E., *A short critique of the EU IUU regulation*, Policy reports, In Dokdo Research Journal, Winter Vol 34, 2015, p 63.

³³⁴ On peut prendre par exemple le cas de l'Union européenne et de l'entrée en vigueur de la nouvelle PCP avec l'interdiction des rejets.

³³⁵ FishCRIME symposium, *Présentation de Mr Bernard Liedemann, chief directorate, MCS, DAFF*, Afrique du Sud, 12, 13 octobre 2015.

³³⁶ MORIN. M., « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », 2016, op. cit., p 90

Si la définition du terme de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans le Plan d'action international de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est plutôt claire en théorie, la quantification de sa nature et son étendue peuvent se compliquer dans la pratique³³⁷. Par exemple, lorsqu'un navire autorisé à pêcher dans une ZEE ne soumet pas de journal de bord à l'État côtier comme requis, mais soumet un journal de bord de la même capture à son État de pavillon, de sorte que les captures figurent finalement dans les statistiques régionales sur les captures et l'effort : est-ce que l'omission de soumettre le journal de bord à l'État côtier signifie que les prises devraient être incluses dans les estimations de la pêche INN³³⁸? Si le navire transmet finalement le journal de bord à l'État côtier, mais le fait après la date limite de soumission, son activité doit-elle être enregistrée comme une pêche INN ? Les réponses à ces questions peuvent impacter sur ce que l'on estimera être une pêche INN.

La responsabilité de l'État impliqué lors d'activités de pêche INN est aussi fondamentale pour lutter contre. Est-ce l'État qui ne régule pas bien ses navires (dans ce cas, la pêche sera non réglementée) ou l'individu, qui ne suit pas les règles établies (dans ce cas, la pêche sera illégale ou non déclarée)³³⁹.

Malgré les évolutions du droit international en matière de lutte contre la pêche INN, celle-ci perdure. La lutte contre les activités de pêches non conformes ne peut pas seulement s'appréhender par la gestion des pêches. Si la FAO et son Comité des pêches (COFI) jouent en matière de lutte contre la pêche INN un rôle de premier plan, le rôle d'autres institutions et de l'ensemble des règles applicables est à noter.

§. III. Un ensemble de règles applicables à la lutte contre la pêche INN compris par les institutions internationales

C'est dans le cadre du système des Nations Unies que la prise de conscience s'opère en premier lieu face à la dérive de la pêche légale et l'augmentation du phénomène de pêche INN. Très rapidement d'autres organisations internationales concernées par les activités de pêche INN prennent des mesures en rapport.

Une coopération étroite se développe dès 1999 entre l'organisation spécialisée des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'organisation maritime internationale (OMI) et l'organisation internationale du travail (OIT) dans le cadre du mandat de chaque institution.

³³⁷ THEILEN J., *What's in a Name? The Illegality of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing?*, The International Journal of Marine and Coastal Law, Volume 28, Issue 3, 2013.

³³⁸ MRAG Asia Pacific, *Towards the quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU fishing) in the Pacific Islands region*, 2016, p 61.

³³⁹ FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, 2015, op.cit., p 4

L'organisation maritime internationale a un mandat pour la sécurité en mer et la protection de l'environnement marin. La FAO a un mandat pour ce qui relève de la gestion des pêches en générale et l'OIT pour ce qui concerne les conditions de travail à bord des navires de pêche. Le lien entre ces sujets est connu³⁴⁰. A titre d'illustration, les opérateurs engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée pour réduire leurs coûts d'opération évoluent dans des conditions de sécurité en mer et de travail en tous points inférieures aux normes internationales³⁴¹. En quête de profit, ces opérateurs illégaux tirent les coûts vers le bas. En 1999, l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) demande une assistance de la part de l'organisation maritime mondiale (OMI) concernant le changement de pavillon et plus particulièrement la problématique des pavillons de complaisance.

Peu après, la commission des Nations Unies pour le développement durable met en lumière les problèmes majeurs au niveau national, régional et mondial en faisant référence aux « *menaces que la surexploitation des ressources marines vivantes, notamment la pêche illégale, non réglementée et non signalée, la pêche hauturière non viable ou non contrôlée et la pollution font peser sur la réalisation de ces objectifs* »³⁴² ajoutant qu'un problème de plus en plus grave, « *la pêche illégale, non comptabilisée et non réglementée, surtout par des navires battant souvent pavillon de complaisance et qui amenuisent les ressources halieutiques des États côtiers et insulaires en développement ainsi que les ressources pélagiques, a été soulevé* »³⁴³. Sur quoi les participants ont encouragé la FAO à développer en priorité un plan d'action mondial pour traiter des problèmes de pêche « *illégal, non réglementée et non signalée* »³⁴⁴. Cette conférence encourage les États à reconnaître la responsabilité qui leur incombe en tant qu'État du pavillon et à se conformer au droit international en ce sens. Pour ce faire la commission des Nations Unies pour le développement durable demande à la FAO et à l'OMI « *d'œuvrer ensemble à la recherche de solutions aux problèmes que pose la pêche illégale, non réglementée et non signalée, pratiquée par les bateaux des États du pavillon qui ne s'acquittent pas de leurs obligations aux termes du droit international en ce qui concerne leurs navires* »³⁴⁵.

La nécessité d'une telle collaboration sera réaffirmée en 2001 par le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO à l'article 90 « *la FAO devrait, en collaboration avec d'autres organisations internationales compétentes, notamment l'OMI, continuer à étudier la question de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* ». Cette démarche conjointe s'inscrit dans une logique de cohérence des politiques, notamment maritimes, économiques, sociales, commerciales, environnementales et de développement. À cet effet, plusieurs réunions du Groupe de travail *ad hoc* mixte FAO/OMI sur la pêche INN ont été convoquées.

³⁴⁰ Voir aussi infra sous-section I précédente pour les liens qu'entretient la pêche INN avec d'autres problématiques environnementales, sécuritaires, économiques, sociales ou encore criminelles

³⁴¹ UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, 2011, op. cit., p 54.

³⁴² Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail spécial intersessions sur les océans et les mers et sur le développement durable des petits États insulaires en développement*, 1999, op. cit., p 17.

³⁴³ *Ibid.*, p 17.

³⁴⁴ *Ibid.*, p 18.

³⁴⁵ *Ibid.*, p 70.

Au nombre de deux à ce jour, la dernière réunion remontant en 2015³⁴⁶ mettait précisément à l'ordre du jour l'état d'avancement de l'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN qui entrera en vigueur l'année suivante en 2016.

Parmi ces mesures, on trouve l'utilisation d'un numéro unique d'identification basé sur le numéro IMO (résolution A.1078(28)) pour tous les navires industriels ayant une activité liée à la pêche (les navires réfrigérés, de transport, etc.), les différents moyens de contrôle et d'identification des navires, l'évaluation de la performance de l'État du pavillon, les mesures de sécurité en mer, la convention du travail de 2007 de l'OIT dans le secteur de la pêche incluant les lignes directrices pour l'État du pavillon et l'État du port et le constat de la pollution marine qui est directement liée à la pêche INN lorsque les filets de pêche sont abandonnés ou jetés en mer pour dissimuler les preuves d'une infraction.

L'OIT est naturellement compétente s'agissant des conditions de travail à bord. C'est dans ce cadre, que l'organisation a adopté en 2007 la Convention concernant le travail dans le secteur de la pêche (Convention n° 188), qui a pris du temps à être considéré par les États et est entrée en vigueur 10 ans plus tard le 16 novembre 2017 suite à la ratification d'au moins 10 membres et 8 États côtiers³⁴⁷. Cette convention a pour objectif de « *garantir aux pêcheurs des conditions de travail décentes à bord des navires de pêche et énonce à cet effet un certain nombre de conditions minimales requises pour le travail à bord, les conditions d'emploi, le logement et l'alimentation, la protection de la sécurité et de la santé au travail, les soins médicaux et la sécurité sociale* »³⁴⁸.

La compétence de l'OMI se justifie pour les questions de sécurité précaire au sein des navires de pêche mais également compte tenu du lien entre pêche illicite et libre immatriculation. Dans le cadre de la lutte contre la généralisation des pavillons de complaisance et la pratique du changement d'immatriculation, l'OMI³⁴⁹ a été chargée en 1999, suite aux propositions de la Commission du développement durable, de définir la notion de lien effectif entre le navire de pêche et l'État. Ce lien effectif n'est pas précisément défini par la Convention de Montego Bay, ni dans ses modalités, ni dans le non-respect de l'article 91 relatif à la nationalité des navires (voir supra chapitre II). Si

³⁴⁶ La première réunion a eu lieu en l'an 2000 : FAO, IMO, *Report of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, Rome, 9-11 October 2000. Puis une deuxième réunion s'est tenue en 2015 : FAO, IMO, *Rapport de la troisième session du Groupe de Travail Ad Hoc Mixte FAO/OMI sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur les questions connexes*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture R1152, Londres, Royaume-Uni, 16-18 novembre 2015.

³⁴⁷ A ce jour 10 pays exactement ont ratifié cet accord (le 6 février 2018) : Afrique du Sud, Angola, Argentine, Bosnie-Herzégovine, Congo, Estonie, France, Lituanie, Maroc, Norvège.

³⁴⁸ §. 38., FAO, IMO, *Rapport de la troisième session du Groupe de Travail Ad Hoc Mixte FAO/OMI sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur les questions connexes*, 2015, op. cit..

³⁴⁹ L'Organisation maritime internationale est une institution spécialisée des Nations Unies qui est responsable des mesures visant à améliorer la sûreté et la sécurité du transport maritime international et à prévenir la pollution marine des navires. L'OMI développe un cadre réglementaire qui ensuite est mis en place par les États. La répartition des pouvoirs et la représentation des États au sein de l'OMI sont proportionnelles au tonnage des navires inscrits au registre de chaque État. Ainsi penser à attribuer des pouvoirs contraignants à cette organisation sans régler les problèmes liés aux pavillons de complaisance semble inadéquat en l'état.

aucune définition précise n'est adoptée, la collaboration entre l'OMI, la FAO et l'OIT porte finalement ses fruits lorsqu'en 2013 le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale (OMI), pour sa 92e réunion, approuve des modifications au système d'identification des navires de l'OMI intégrant les navires exerçant exclusivement des activités de pêche – préalablement exempté de cette résolution - au numéro d'identification unique reconnu par cette organisation³⁵⁰. Les changements de pavillons ont très tôt été un problème dans la lutte contre les activités de pêche INN. Cette avancée vise à limiter la possibilité pour les navires de pêche qui étaient jusque-là exemptés de toute obligation internationale au regard de leur identification. Sur une base volontaire ou imposée par les États, les navires de pêche de plus de 100 tonnes en jauge brute accèdent désormais à ce que l'on appelle le « numéro OMI ». En 2014, ce numéro est utilisé pour le registre mondial des navires de pêche, des navires congélateurs et de ravitaillement mis en place par la FAO. Finalement, en 2016, la circulaire OMI No 1886/Rev 6 étend la portée du numéro OMI d'identification des navires de pêche aux navires motorisés de moins de 100 tonnes en jauge brute et jusqu'à 12 mètres de longueur hors tout (LHT) en limitant toutefois sa portée géographique aux activités de pêche dans les eaux au-delà des juridictions nationales³⁵¹.

Avant d'arriver à cette innovation, l'OMI développe plusieurs projets et directives au niveau régional sur les ports, la sécurité et la formation du personnel aux questions maritimes. Par exemple, en 2006, l'OMI et l'Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC), créée en 1975, ont lancé un processus qui aboutit à la signature du Mémoire d'Entente d'Abuja portant notamment sur le contrôle des navires par l'État du port, et la mise en place d'un réseau sous régional intégré de garde-côtes dont l'objectif est de « *mettre en œuvre les conventions adéquates de l'OMI visant à assurer la sécurité des navires, des passagers et des marchandises dans les eaux territoriales de la sous-région contre la piraterie, les vols à main armée et autres actes illicites/terroristes à l'encontre du commerce maritime (application de la Convention SUA) de même que contre la pollution marine et l'exploitation illégale des ressources des États membres de l'Organisation.* »³⁵². Depuis la signature de ce mémorandum, l'OMI dirige des activités de renforcement des capacités dans la région qui incluent des exercices théoriques, des séminaires et une formation relative à la sûreté maritime³⁵³. La volonté de renforcer les capacités de contrôle se traduit par un Code de conduite relatif à la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l'encontre des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l'Ouest et du Centre, adopté à Yaoundé en juin 2013 par les chefs d'État de 25 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Les signataires de ce Code déclarent avoir l'intention de coopérer en vue de prévenir et de réprimer les actes de piraterie, la criminalité transnationale organisée dans les transports maritimes, le terrorisme et la pêche INN³⁵⁴. Cet alignement de la criminalité transnationale et du terrorisme

³⁵⁰ IMO, Resolution A.1078(28) IMO Ship Identification Number Scheme, December 2013.

³⁵¹ IMO, Implementation of resolution A.1078(28) – IMO ship identification number scheme, Circular Letter No.1886/Rev.6 8 August 2016, §. 3 « Furthermore, the management of the identification scheme will endeavour to cover all motorized inboard fishing vessels of less than 100 GT down to a size limit of 12 metres in length overall (LOA), that are authorized to operate outside waters under national jurisdiction ».

³⁵² Organisation Maritime d'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC), <http://www.omaoc.org/FR/projets.php>.

³⁵³ Organisation maritime internationale (OMI), *Mise en œuvre de mesures durables en matière de sûreté maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre*, janvier 2014, p 12.

³⁵⁴ OMI, *le renforcement de la sûreté maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre*, www.imo.org, 6 p.

au même niveau que la pêche INN a permis à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), organisation avec un mandat sur les crimes, de s'unir à ces initiatives de coopération inter-agence et d'ouvrir un département dédié à la criminalité dans le secteur des pêches.

La Fédération internationale des travailleurs du transport (ITF)³⁵⁵ a également participé à la dernière réunion du groupe de travail entre la FAO, l'OMI et OIT. L'ITF n'a pas de pouvoir en termes d'arrestation ou d'arraisonnement mais dispose d'inspecteurs qui font la liaison avec les contrôles aux ports afin que les autorités contactent les propriétaires pour résoudre les problèmes à bord. De plus, l'ITF a la possibilité, grâce à son réseau, d'avoir accès à des informations sur le propriétaire réel d'un navire, d'exercer des pressions politiques et de donner aux membres de l'équipage un support juridique³⁵⁶.

Ces institutions, en dehors du droit des pêches, apportent une vision nouvelle, tant dans la définition de la pêche INN que dans sa lutte. En effet, la notion de pêche illicite pourrait se voir liée en droit international à d'autres compétences comme le souhaite l'OIT « *Bien que la définition de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée donnée par la FAO ne prenne pas en compte les conditions de travail, on peut se demander si la notion de pêche illicite devrait être étendue aux conditions de travail inacceptables au regard du droit international, notamment les conditions incompatibles avec la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi et les conventions connexes. Lorsque la convention n° 188 entrera en vigueur et deviendra une norme largement acceptée, elle définira mieux ce qui, en égard à la notion de pêche illicite, peut être considéré comme des normes minimales acceptables en matière de conditions de vie et de travail à bord des navires de pêche.* »³⁵⁷. Ces institutions sont conscientes que l'échange d'information entre différentes autorités, par davantage de témoignages, de plaintes ou de preuves, pourraient aussi aboutir à la découverte de cas de pêche INN. À ce titre, le témoignage de travailleurs exploités renforcerait les suspicions et la condamnation des opérateurs par un autre biais, parfois plus contraignant en termes de sanctions si l'on prend la perspective des droits de l'homme.

Toutefois, les instruments juridiques internationaux n'ont pas permis jusque-là d'éradiquer la pêche INN, faute de volonté politique, d'un rang de priorité suffisant, de capacités et de ressources pour les ratifier ou y adhérer et pour les appliquer. La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée restent donc prioritairement de la responsabilité et de l'action individuelle des États.

³⁵⁵ International Transport Workers' Federation (ITF) en anglais

³⁵⁶ SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", 2013, op. cit. p 149.

³⁵⁷ §. 5.7. *Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, OIT, *Convention (no 188) sur le travail dans la pêche, 2007 : Tous à bord !*, Document de réflexion pour le Forum de dialogue mondial sur la promotion de la convention (no 188) sur le travail dans la pêche de 2007, Genève, 15-17 mai 2013, p 22.

CHAPITRE II. LA RESPONSABILITE ET L'ACTION INDIVIDUELLE DES SEULS ÉTATS POUR LA LUTTE CONTRE LA PECHE INN

Le développement d'activités de pêche INN interroge l'intervention des États à terre et en mer, de leurs eaux territoriales vers la haute mer. Pour lutter contre ce phénomène, les instruments internationaux actuels établissent différentes solutions et directives juridiques quant aux rôles et à la responsabilité individuelle de chaque État³⁵⁸. La principale responsabilité de la lutte contre la pêche INN incombe aux États qui sont responsables, a minima, d'éviter ce type d'activités dans leurs mers territoriales et zones maritimes sous juridiction (*compétence de l'État côtier*) et en haute mer ou dans la ZEE d'autres États par des navires battant leur pavillon (*compétence de l'État du pavillon*) (Section I.). L'implication d'autres États ou de certains rôles de l'État, comme l'« *État du port* » et l'« *État de commercialisation* », qui facilitent le commerce des produits halieutiques provenant d'activités de pêche INN, a plus récemment fait émerger des mesures juridiques nationales et internationales contraignantes, donnant des compétences fonctionnelles complémentaires à l'État (Section II.).

Section I. Le principe fondateur de la responsabilité de l'État comme premier rempart

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 offre aux États des compétences et responsabilités particulières dans la lutte contre la pêche INN, selon les zones déterminées. L'État côtier exerce une surveillance des activités de pêche depuis la côte jusqu'à la zone sous sa juridiction (*Sous-section 1*). L'État du pavillon est responsable de la surveillance et du contrôle de ses navires de pêche dans les eaux sous juridiction d'un État tiers et en haute mer (*Sous-section 2*).

Sous-section I. La compétence exclusive de l'État côtier depuis la côte jusqu'à la zone sous juridiction nationale

L'État côtier est directement concerné et affecté en premier lieu par la pêche INN, dès lors qu'elle est perpétrée dans les zones placées sous sa juridiction nationale³⁵⁹. Le découpage de compétences par espaces maritimes par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 donne la compétence exclusive à l'État côtier dans sa ZEE, sauf si celle-ci est aussi liée par une organisation régionale de gestion des pêches au titre de sa colonne d'eau - pour laquelle l'État aura

³⁵⁸ Chaque État a compétence sur son territoire, lorsqu'il est mentionné État du port, État du marché, État côtier ou du pavillon, il est entendu que ce sont les compétences de l'État du port, les compétences de l'État du marché, les compétences de l'État côtier, etc. Ainsi que ces responsabilités. Chaque État disposant, pour certain, de plusieurs de ces compétences. Les compétences de l'État du port et l'État du marché peuvent aussi être considérées comme compétences fonctionnelles de l'État.

³⁵⁹ Moins de 10% des prises mondiales sont effectuées en haute mer.

accepté les mesures établies par elle (en lui transférant une partie de ses compétences) (Voir *infra* Titre II) - ou au titre du plateau continental (terre souveraine).

Notons que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui définit les compétences et les obligations de l'État côtier, n'utilise plus le terme d'État riverain, comme au sein des Conventions de Genève de 1958, à l'exception des articles sur le passage inoffensif³⁶⁰. L'intérêt spécial de l'État côtier à la base du mouvement exclusiviste est consacré en ce sens dans la Convention³⁶¹.

Ces compétences s'exercent jusque dans la ZEE, en vertu des articles 56 « *Droits, juridiction et obligations de l'État côtier dans la ZEE* » et 62 « *Conservation des ressources biologiques* » où l'État côtier exerce des « *droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol* »³⁶². L'État côtier, au sein de sa ZEE, a ainsi pleine compétence pour les activités d'exploitation des ressources halieutiques.

Dans cette zone, l'État côtier a comme objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques et de déterminer sa capacité d'exploitation en fixant un volume admissible de capture³⁶³ en y respectant les mesures de conservation³⁶⁴. Si les ressortissants d'autres États souhaitent pêcher dans la ZEE, ils doivent se conformer aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier³⁶⁵. L'État côtier dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans la définition du niveau d'exploitation des ressources et donc du reliquat qu'il peut accorder aux États tiers. L'attribution de ce reliquat (ou surplus) à un autre État dépend de la dynamique des négociations avec la possibilité d'échanger l'accès aux ressources contre l'accès au marché, enjeux politiques et économiques qui sortent du cadre juridique du droit de la mer³⁶⁶. Des conditions d'accès dépendront ensuite les contours de l'activité de pêche illicite ou non déclarée car en contravention aux lois et règlements établis pour le reliquat national dans les limites de la ZEE de l'État côtier.

Ces lois et règlements que l'État côtier adopte en matière de conservation et de gestion doivent être dument notifiés aux autres États selon le droit international. Ces derniers inclus pour la gestion des pêches la délivrance de licence, les quotas de pêche selon les stocks visés, la réglementation des campagnes et des zones de pêche, la taille et le nombre d'engins, l'âge et la taille minimum des

³⁶⁰ Les compétences de l'État côtier sont principalement définies à l'article 24, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

³⁶¹ MONTAZ D., « l'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrants », In : *Annuaire Français du droit de la mer*, Volume 41, 1995, p 682.

³⁶² Article 56, §. 1.a, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

³⁶³ *Ibid.*, Article 62, §.s 1 et 2.

³⁶⁴ *Ibid.*, Article 61 « *mesure de conservation des ressources biologiques* ».

³⁶⁵ *Ibid.*, Article 6, §. 4.

³⁶⁶ BESLIER S., « Brexit et droit de la mer », *Annuaire du Droit de la Mer* 2016, Pedone, p 23.

poissons capturés, des renseignements sur les navires comme l'effort de pêche et sa position, l'autorisation de recherches scientifiques, le placement par l'État côtier d'observateurs à bord, le déchargement de la totalité ou d'une partie des captures de ces navires dans les ports de l'État côtier, les conditions requises en matière de formation du personnel et le transfert des techniques dans le domaine des pêches, y compris le renforcement de la capacité de recherche halieutique³⁶⁷.

En 2001, le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO reprend les composantes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 en allant plus loin et en se focalisant sur les aspects de surveillance et de contrôle en tant que compétence de l'État côtier dans les zones relevant de sa juridiction nationale. Cet instrument incite donc les États côtiers à mettre en place un suivi, un contrôle et une surveillance « efficaces » des activités de pêche de manière générale - en laissant le contenu et l'objectif d'efficacité à l'interprétation des États - en coopérant et échangeant des informations afin de s'assurer que chaque navire s'adonnant à la pêche ait une autorisation valable délivrée par cet État côtier, qu'il soit inscrit sur un registre des navires; qu'il tienne un journal de bord permettant aussi de surveiller le transbordement en mer et la transformation du poisson et des produits dérivés³⁶⁸.

Sur la base du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO et du nouvel Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN (ci-après l'Accord sur les mesures de l'État du port), entré en vigueur en juin 2016, les compétences de l'État côtier sont mises en avant. On parle de compétences fonctionnelles en tant qu'« État du port » lorsque l'interdiction d'utiliser un port est décidée par l'État côtier pour cause de suspicion ou de fait avéré d'activités de pêche en contravention au droit national et international (Voir *infra* Sous-section II).

L'État côtier fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa ZEE selon l'article 61 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³⁶⁹. Si la capacité d'exploitation de l'État côtier est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, l'État peut autoriser (en donnant une licence ou en signant un accord privé ou public) d'autres États à exploiter le reliquat du volume admissible³⁷⁰. Ce volume doit tenir compte des données scientifiques sur les stocks ainsi que sur les espèces associées et dépendantes³⁷¹. La Convention de Montego Bay précise par ailleurs que la détermination du volume admissible des

³⁶⁷ Article 61 §. 4, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

³⁶⁸ 51.1, 51. 2, 51.3, 51. 4, 51.5., 51.6, 51.7, 51.8, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

³⁶⁹ Article 61 « Conservation des ressources biologiques », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

³⁷⁰ *Ibid.*, Article 62 « Exploitation des ressources biologiques ».

³⁷¹ *Ibid.*, Article 119, §. 1. « Lorsqu'ils fixent le volume admissible des captures et prennent d'autres mesures en vue de la conservation des ressources biologiques en haute mer, les États: a) s'attachent, en se fondant sur les données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, à maintenir ou rétablir les stocks des espèces' exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des États en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous régional, régional ou mondial, b) prennent en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci, afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise. »

captures est exempte du règlement des différends relatif à l'interprétation de celle-ci tout comme d'autres modalités incluant les allégations en vertu de sa recherche scientifique³⁷². Les différends en matière de pêche peuvent être réglés, à l'exception de ceux dont les droits souverains de l'État côtier sur les ressources biologiques de sa ZEE ou à l'exercice de ses droits sont atteints y compris « son pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures. Et sa capacité de pêche, de répartir le reliquat entre d'autres États et d'arrêter les modalités et conditions établies dans ses lois et règlements en matière de conservation et de gestion »³⁷³.

Par ailleurs, plusieurs limites à l'action de l'État côtier dans la ZEE ont été établies par la Convention de Montego Bay pour limiter les pouvoirs de police à une époque où la pêche INN n'était pas un problème émergent ni majeur. La première relève de l'arraisonnement d'un navire de pêche dans le prolongement de la haute mer lorsque celui-ci a opéré illégalement, ou suspecté d'avoir opéré en contravention du droit national des pêches de l'État côtier, dans la ZEE. En principe, un navire suspecté de pêche illicite dans une ZEE ne pourra être arraisonné une fois dans la haute mer. Seul le droit de poursuites défini à l'article 111 de la Convention de Montego Bay autorise une poursuite en haute mer d'un navire battant pavillon d'un État tiers si cette poursuite est continue et a commencé dans les eaux sous juridiction de l'État côtier³⁷⁴. La continuité spatiale ou temporelle reste à définir dans un tel cas.

Une autre exception pour laquelle la Convention autorise un État côtier à contrôler un navire en haute mer s'exerce au nom du « droit de visite » déterminé par l'article 110 qui le limite à des soupçons de navires se livrant à la piraterie, aux transports d'esclaves ou qui n'auraient pas de

³⁷² Ibid., Article 286, section II. « Procédures obligatoires aboutissant à des décisions obligatoires » et article 297 « Limitations à l'application de la section 2 »

³⁷³ Ibid., Article 297, §. 3.

³⁷⁴ Ibid., Article 111, « 1. La poursuite d'un navire étranger peut être engagée si les autorités compétentes de l'État côtier ont de sérieuses raisons de penser que ce navire a contrevenu aux lois et règlements de cet État. Cette poursuite doit commencer lorsque le navire étranger ou une de ses embarcations se trouve dans les eaux intérieures, dans les eaux archipélagiques, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë de l'État poursuivant, et ne peut être continuée au-delà des limites de la mer territoriale ou de la zone contiguë qu'à la condition de ne pas avoir été interrompue. Il n'est pas nécessaire que le navire qui ordonne de stopper au navire étranger naviguant dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë s'y trouve également au moment de la réception de l'ordre par le navire visé. Si le navire étranger se trouve dans la zone contiguë, définie à l'article 33, la poursuite ne peut être engagée que s'il a violé des droits que l'institution de cette zone a pour objet de protéger. 2. Le droit de poursuite s'applique mutatis mutandis aux infractions aux lois et règlements de l'État côtier applicables, conformément à la convention, à la ZEE ou au plateau continental, y compris les zones de sécurité entourant les installations situées sur le plateau continental, si ces infractions ont été commises dans les zones mentionnées. 3. Le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de l'État dont il relève ou d'un autre État. 4. La poursuite n'est considérée comme commencée que si le navire poursuivi s'est assuré, par tous les moyens utilisables dont il dispose, que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations ou d'autres embarcations fonctionnant en équipe et utilisant le navire poursuivi comme navire gigogne se trouvent à l'intérieur des limites de la mer territoriale ou, le cas échéant, dans la zone contiguë, dans la ZEE ou au-dessus du plateau continental. La poursuite ne peut commencer qu'après l'émission d'un signal de stopper, visuel ou sonore, donné à une distance permettant au navire visé de le percevoir. 5. Le droit de poursuite ne peut être exercé que par des navires de guerre ou des aéronefs militaires ou d'autres navires ou aéronefs qui portent des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet. 6. Dans le cas où le navire est poursuivi par un aéronef : a) les paragraphes 1 à 4 s'appliquent mutatis mutandis, b) l'aéronef qui donne l'ordre de stopper doit lui-même poursuivre le navire jusqu'à ce qu'un navire ou un autre aéronef de l'État côtier, alerté par le premier aéronef, arrive sur les lieux pour continuer la poursuite, à moins qu'il ne puisse lui-même arrêter le navire pour justifier l'arrêt d'un navire en dehors de la mer territoriale, il ne suffit pas que celui-ci ait été simplement repéré comme ayant commis une infraction ou comme étant suspect d'infraction, il faut encore qu'il ait été à la fois requis de stopper et poursuivi par l'aéronef qui l'a repéré ou par d'autres aéronefs ou navires sans que la poursuite ait été interrompue. 7. La mainlevée de l'immobilisation d'un navire arrêté en un lieu relevant de la juridiction d'un État et escorté vers un port de cet État en vue d'une enquête par les autorités compétentes ne peut être exigée pour le seul motif que le navire a traversé sous escorte, parce que les circonstances l'imposaient, une partie de la ZEE ou de la haute mer. 8. Un navire qui a été stoppé ou arrêté en dehors de la mer territoriale dans des circonstances ne justifiant pas l'exercice du droit de poursuite est indemnisé de toute perte ou de tout dommage éventuels ».

nationalité³⁷⁵. Ce droit de visite ne s'applique pas directement aux activités de pêche INN, même si au moment de la Convention de Montego Bay, son objet n'était pas défini. Cependant, ces infractions intéressent le droit des pêches au moment où des liens clairs sont documentés entre les activités de pêche non conformes en haute mer et le trafic d'êtres humains ou le travail forcé à bord des navires de pêche.

L'État côtier s'impose donc comme détenteur d'avantages justifiés sur les droits souverains d'exploitation dans la mer territoriale et donc de leur protection³⁷⁶. Il dispose de la capacité de verbaliser une infraction à son droit national commise dans les zones maritimes sous sa souveraineté et sous sa juridiction. En haute mer, un arraisonnement de navire ayant pêché de manière illicite, non déclarée ou non réglementée se justifie par la seule intervention de l'État côtier dans le prolongement de sa ZEE avec le droit de poursuite. Pourtant en pratique cela dépasse bien ces formalités de poursuites continue et tend vers un développement de l'emprise de l'État côtier sur les zones adjacentes à sa ZEE sous couvert d'une action morale - que nul ne critique ici - de lutte contre la pêche INN et où le droit international ne se prononce pas³⁷⁷.

Une autre perspective vis-à-vis de l'expansion des droits souverains d'exploitation de l'État côtier sur des zones de plus en plus éloignées de ses côtes et l'impact sur la pêche INN est que si en théorie, l'État côtier a les moyens juridiques de gérer l'exploitation de ses ressources et de lutter contre les activités non conformes à sa réglementation pêche, dans la pratique le manque de ressources financières et humaines, notamment pour l'évaluation des stocks et la surveillance en mer, ne lui permet pas de mettre en œuvre pleinement les moyens qui incombent à sa responsabilité. Les coûts peuvent être trop élevés. Les pays en développement sont *de facto* plus touchés par la pêche INN qui se nourrit des lacunes juridiques et pratiques des États côtiers pour subsister.

Par conséquent, les administrations et leurs capacités d'action de l'État côtier ne sont pas toujours aptes à répondre aux problèmes de pêche INN, d'autant plus en haute mer où l'État côtier a peu de marge de manœuvre en droit international. C'est l'État du pavillon qui détient la primauté de droits sur ces navires.

³⁷⁵ *Ibid.*, Article 110 « Droit de visite », « 1. Sauf dans les cas où l'intervention procède de pouvoirs conférés par traité, un navire de guerre qui croise en haute mer un navire étranger, autre qu'un navire jouissant de l'immunité prévue aux articles 95 et 96, ne peut l'arraisonner que s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire se livre à la piraterie, b. se livre au transport d'esclaves, c. sert à des émissions non autorisées, l'État du pavillon du navire de guerre ayant juridiction en vertu de l'article 109, d. est sans nationalité, ou a en réalité la même nationalité que le navire de guerre, bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse d'arborer son pavillon. 2. Dans les cas visés au paragraphe 1, le navire de guerre peut procéder à la vérification des titres autorisant le port du pavillon. A cette fin, il peut dépêcher une embarcation, sous le commandement d'un officier, auprès du navire suspect. Si, après vérification des documents, les soupçons subsistent, il peut poursuivre l'examen à bord du navire, en agissant avec tous les égards possibles. 45 3. Si les soupçons se révèlent dénués de fondement, le navire arraisonné est indemnisé de toute perte ou de tout dommage éventuel, à condition qu'il n'ait commis aucun acte le rendant suspect. 4. Les présentes dispositions s'appliquent mutatis mutandis aux aéronefs militaires. 5. Les présentes dispositions s'appliquent également à tous autres navires ou aéronefs dûment autorisés et portant des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public ».

³⁷⁶ DE PAIVA TOLEDO A., « la protection juridique internationale de la biodiversité marine, Revista Veredas do Direito », *Belo Horizonte*, v 13 n 27, 2016, p 44.

³⁷⁷ Voir partie II pour plus de développements notamment sur le cas de jurisprudence : CIJ, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Espagne contre Canada)*, Arrêt du 4 décembre 1998.

Sous-section II. La responsabilité de l'État du pavillon sur le navire

Les compétences de l'État du pavillon s'exercent sur le navire lorsque l'activité de pêche a lieu dans les eaux sous juridiction d'un État tiers et dans la haute mer. L'État du pavillon, n'a finalement pas de compétences sur des zones mais sur le bâtiment qui porte son pavillon, le navire. Pour la haute mer, il est donc le seul à y exercer ses compétences.

L'épuisement des ressources a eu comme conséquences de repousser les activités de pêche toujours plus loin jusqu'en haute mer. Certaines pêches côtières sont devenues des pêches hauturières sous la responsabilité unique de l'État du pavillon, sans toutefois que cet effort de pêche corresponde à des situations de pêche réglementée. Depuis la création d'organisation régionale ou sous régionale de gestion des pêches, des mesures de conservation ont été prises pour la haute mer. Néanmoins, de par sa grande étendue et le coût des contrôles loin des côtes, de nombreuses activités illicites, non déclarées et non réglementées se sont développées. La responsabilité de l'État du pavillon est régulièrement mise en cause dans le cas d'affaires de pêche INN en haute mer et dans les zones sous juridictions d'État côtier ayant de faibles capacités de contrôle.

Il convient de préciser au préalable le contenu des obligations et les responsabilités qui incombent aujourd'hui à l'État du pavillon en vertu du droit international (§.I) pour revenir ensuite sur l'établissement du lien particulier entre l'État et le navire en droit international, problème majeur à la persistance des activités (§.II) et les modalités d'utilisation du pavillon qui offrent un terrain juridique favorable à une pêche INN (§.III). L'évolution juridique de cette question à travers la conduite responsable de l'État du pavillon récemment émise par la FAO viendra conclure cette section (§. IV).

§. I. La responsabilité de l'État du pavillon en vertu du droit international

En 1958, la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer évoque déjà les responsabilités des « *nationaux* » quant à l'adoption de mesures de conservation des ressources biologiques en haute mer qui doivent prendre en compte les intérêts et les droits des États riverains³⁷⁸. La distance de la haute mer par rapport aux côtes est à l'époque plus courte et tous les États « *dont les nationaux se livrent à la pêche dans une région de la haute mer adjacente à la mer territoriale d'un État riverain ne peuvent appliquer dans cette région de la haute mer des mesures de*

³⁷⁸ Article 1 et 4, Nation Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966*, op cit.

conservation contraires à celles qui ont été adoptées par l'État riverain »³⁷⁹. La Convention de Genève précise également que l'État ayant des nationaux en haute mer doit coopérer et engager des négociations pour trouver un accord commun avec l'État riverain.

En 1982, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, avec l'extension des zones maritimes, va préciser les responsabilités de ce qui sera désormais appelé « l'État du pavillon ». Cette Convention ne parle plus de nationaux mais de ressortissants des États ou de pavillon. La Convention réitère que « *tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer* »³⁸⁰, tout en exerçant « *effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon* »³⁸¹. C'est l'article 94 qui va préciser ces responsabilités. La première est d'exercer sa juridiction et son contrôle sur ces navires. Dans ce cadre, l'État du pavillon a l'obligation de tenir un registre maritime où figurent les noms et les caractéristiques des navires battant son pavillon, à l'exception des navires de petites tailles qui ne sont pas visés par la réglementation internationale, puis d'exercer sa juridiction conformément à son droit interne notamment sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social³⁸². L'État du pavillon a aussi l'obligation de prendre les mesures nécessaires en matière de sécurité en mer comme la construction, les équipements, la communication et les conditions de travail à bord des navires³⁸³.

La Convention de Montego Bay ne précise pas le niveau de contrôle à mettre en œuvre. C'est l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993 (peu ratifiée) qui définit plus en détails les responsabilités de l'État du pavillon sur ses navires de pêche, à travers l'article 3. Ses dispositions comprennent la nécessité pour l'État du pavillon ; de s'assurer que les navires de pêches autorisés n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité des mesures internationales de conservation et de gestion (une disposition que l'on retrouve dans la Convention de Montego Bay de 1982) mais également de s'assurer que les navires aient une autorisation de pêche en haute mer et qu'ils soient identifiables. L'Accord précise que les États du pavillon ne doivent pas immatriculer des navires ayant précédemment compromis les mesures internationales (à moins que la période de suspension par une autre Partie ait été suspendue), doivent avoir la capacité d'exercer effectivement leurs responsabilités internationales envers ces navires de pêche, doivent disposer de

³⁷⁹ *Ibid.*, pour l'extrait entier de l'article 6 « *tous les États dont les nationaux se livrent à la pêche dans une région de la haute mer adjacente à la mer territoriale d'un État riverain ne peut appliquer dans cette région de la haute mer des mesures de conservation contraires à celles qui ont été adoptées par l'État riverain mais il peut engager des négociations avec l'état riverain en vue de prendre d'un commun accord les mesures nécessaires pour la conservation des ressources biologiques de la haute mer dans cette région* »/

³⁸⁰ *Ibid.*, Article 116.

³⁸¹ *Ibid.*, Article 94, §. 1.

³⁸² *Ibid.*, Article 94, §. 2.

³⁸³ *Ibid.*, Article 94, §. 3 « *Tout États prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer a) la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne : la construction et l'équipement du navire et sa navigabilité, b) la composition, les conditions de travail et la formation des équipages, en tenant compte des instruments internationaux applicables, c) l'emploi des signaux, le bon fonctionnement des communications et la prévention des abordages.* ».

toutes les informations nécessaires, notamment pour ce qui concerne la zone de leurs opérations de pêche et celle relative à ses captures et débarquements, puis finir par prendre des mesures d'exécution à l'encontre des navires autorisés à battre son pavillon qui contreviendraient aux dispositions de l'Accord³⁸⁴.

L'Accord de 1993 rend l'État du pavillon responsable des infractions commises par ses navires de pêche en accordant une licence de pêche, subordonnant cette autorisation à la capacité de l'État du pavillon à exercer efficacement ses responsabilités à l'égard du navire de pêche³⁸⁵. Cela inclut la prise de sanctions pour toutes violations des législations nationales qui devront être d'une gravité suffisante pour garantir le respect des dispositions et priver les contrevenants des bénéfices de leurs activités illégales³⁸⁶. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 reprendra ces dispositions en insistant davantage sur les mesures de contrôles et de surveillance.

En outre, la Convention de Montego Bay, précise que si un État tiers ou une organisation régionale de gestion des pêches, a des motifs sérieux de penser que la juridiction et le contrôle appropriés sur un navire n'ont pas été exercés, peut signaler les faits à l'État du pavillon. Une fois avisé, celui-ci a l'obligation (« est tenu ») de procéder à une enquête³⁸⁷. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 donne des directives plus précises en ce sens à l'article 18 puisque l'État doit établir des règles pour vérifier la légalité des captures d'espèces visées et non visées en mettant en place des « programmes d'observation et d'inspection, rapports de déchargement, supervision des transbordements, contrôle des captures débarquées et suivi des statistiques du marché »³⁸⁸ avec la mise en œuvre d'un système de surveillance des navires par satellite³⁸⁹. Les mécanismes de coopération en matière de police au niveau régional sont aussi incités en prévoyant, entre autres, l'obligation pour les navires suspectés d'autoriser l'accès à leur bord d'inspecteurs dûment habilités d'autres États³⁹⁰. L'article 19 précise que l'enquête peut comprendre l'inspection matérielle du navire³⁹¹ puis la communication de sa position, ses captures, ses engins de pêche, ses opérations de pêche et ses activités connexes dans

³⁸⁴ FAO, Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993, Article III « Responsabilité de l'état du pavillon ».

³⁸⁵ *Ibid.*, Article III, §. 3. Voir également l'Article 18 de L'Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 1995, op.cit.

³⁸⁶ *Ibid.*, Article III, §. 8. Voir également l'Article 19 cité plus bas L'Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 1995, op.cit.

³⁸⁷ Article 217 « Pouvoirs de l'État du pavillon », §. 4, « Si un navire commet une infraction aux règles et normes établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale, l'État du pavillon, sans préjudice des articles 218, 220 et 228, fait immédiatement procéder à une enquête et, le cas échéant, intente une action pour l'infraction présumée, quel que soit le lieu de cette infraction ou l'endroit où la pollution en résultant s'est produite ou a été constatée », Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op. cit.

³⁸⁸ Article 18, §. f. Nations Unies, Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 1995, op.cit.

³⁸⁹ *Ibid.*, Article 18, §. g, iii).

³⁹⁰ *Ibid.*, Article 18, §. g, i)

³⁹¹ *Ibid.*, Article 19 « Respect de la réglementation et pouvoirs de police de l'État du pavillon », §. 1. B. « Mène immédiatement, lorsqu'une infraction aux mesures sous-régionales ou régionales de conservation et de gestion est alléguée, une enquête approfondie, qui peut comprendre l'inspection matérielle des navires concernés, et fait rapport sans retard sur le déroulement et les résultats de cette enquête à l'État qui a allégué l'infraction ainsi qu'à l'organisation ou arrangement sous-régional ou régional compétent ».

la zone de l'infraction présumée³⁹². Pour la sanction, il conviendra de prendre des sanctions « rigoureuses »³⁹³ et « priver les auteurs des infractions des profits découlant de leurs activités illégales »³⁹⁴.

Par conséquent, la liberté de pêche en haute mer par l'État du pavillon est limitée par les dispositions du droit international relatives à la conservation des ressources biologiques et aux contrôles de ses navires. L'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs notifie que l'État du pavillon ne doit mener « aucune activité qui en compromette l'efficacité »³⁹⁵, précisant que « les États n'autorisent la mise en exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer que lorsqu'ils peuvent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent »³⁹⁶. Cette dernière obligation est dans la pratique bien plus compliquée à respecter lorsque la capacité ou la volonté des États n'est pas à la hauteur. Le manque de contrôles de l'État du pavillon, ou du moins sa marge de discrétion sur le contrôle et la régulation des activités de ses navires, est considérée comme l'une des causes principales de la crise actuelle du management des océans, et donc de la pêche illicite, dans de nombreuses régions du monde³⁹⁷. La marge de discrétion des États quant aux contrôles de leurs navires est limitée par les traités internationaux et dépend ainsi de l'interprétation par les tribunaux internationaux de la nature et du contenu de l'obligation ainsi que de l'intention des parties³⁹⁸.

Le respect des obligations des États du pavillon pour lutter contre la pêche INN est un enjeu clé. C'est pourquoi, le Plan d'action international de la lutte contre la pêche INN de la FAO en 2001 stipule que les États doivent envisager des mesures s'appuyant sur le principe de la responsabilité première de l'État du pavillon et tirant parti de tous les pouvoirs dont ils disposent conformément au droit international³⁹⁹.

Ce Plan d'action international donne des directives quant à la conduite de l'État du pavillon et des ressortissants nationaux qui décide de changer leur navire de pavillon. Il énonce que tous les États doivent « dissuader leurs ressortissants de placer leurs navires de pêche sous la juridiction d'un État qui ne s'acquitte pas de ses obligations d'État du pavillon »⁴⁰⁰ et plus généralement « de conclure des accords ou des arrangements avec d'autres États et coopérer en vue de l'application des lois pertinentes et des mesures ou dispositions de conservation

³⁹² *Ibid.*, Article 19, §. 1.c.

³⁹³ *Ibid.*, Selon l'Article 3, §. 8, il est de plus noté que ces sanctions comprennent, pour des infractions graves, le refus, la suspension ou le retrait de l'autorisation de pêcher en haute mer.

³⁹⁴ *Ibid.*, Article 19 « Respect de la réglementation et pouvoirs de police de l'État du pavillon », §. 2.

³⁹⁵ Article 18, Nations Unies, *Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

³⁹⁶ *Ibid.*, Article 18.

³⁹⁷ TAKEI Y. « assessing Flag State Performance in legal Terms : Clarifications of the Margin of Discretion », *The international Journal of Marine and Coastal Law* 28, 2013, p 198.

³⁹⁸ *Ibid.*, p 115.

³⁹⁹ §. 9.3, « objectifs et principes », du FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, §. 19.

et de gestion adoptées aux niveaux national, régional ou mondial »⁴⁰¹. En raison de l'importance du rôle que joue l'État du pavillon dans la lutte contre la pêche INN, il décrit les responsabilités qui lui incombent, avant celle de l'État côtier, de l'État du port ou encore des mesures relatives au commerce. Ces responsabilités se distinguent en trois catégories principales : l'immatriculation des navires de pêche, le registre des navires de pêche ainsi que les autorisations à pêcher. Dans cette lignée, le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN donne des directives pratiques et détaillées comme le contexte dans lequel l'immatriculation d'un navire doit être délivrée – c'est à dire que le navire ne s'est pas adonné à de la pêche INN (paragraphe 34, 35, 36) ou si celui-ci a changé de propriétaire que les États s'assurent que le nouveau propriétaire peut établir de manière probante que le propriétaire ou l'exploitant précédent n'a plus d'intérêts juridiques, financiers ou de fait dans le navire, ni n'exerce de contrôle sur ce navire (paragraphe 36.1) avec un lien entre les registres de pêche et les licences (paragraphe 40⁴⁰²) - , les informations devant être contenues dans le registre et les modalités de pêche (zone, espèces, engins, etc.) définies par les autorisations⁴⁰³.

Finalement, depuis la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982, aucun instrument spécifique aux responsabilités de l'État du pavillon et contraignant n'a été adopté. Seules des directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon visant spécifiquement la lutte contre la pêche INN ont précisé techniquement quelles devaient être les actions à entreprendre pour se conformer aux mesures internationales (voir §. III.)

En marge de ces initiatives et du développement de nouveaux instruments juridiques, c'est la question de la responsabilité internationale de l'État en cas de manquement à ses obligations qui est posée. Cette question a été formulée au Tribunal international du droit de la mer en ces termes : « *quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite non, déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la ZEE des États tiers ?* » (Question 1) et « *dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?* » (Question 2).

C'est la Commission sous régionale des pêches (CSRP) regroupant sept États de l'Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau, Cap-Vert, Guinée et Sierra Leone), en l'affaire 21, qui demande un avis consultatif sur les responsabilités de l'État du pavillon en mai 2013 face à l'incursion de nombreux navires étrangers dans leurs zones sous juridiction et de leur faible capacité de contrôle dans la région. L'audience publique du Tribunal international du droit de la mer s'est ouverte le 2 septembre 2014 pour rendre ses conclusions en avril 2015⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ *Ibid.*, §. 31.

⁴⁰² *Ibid.*, §. 40. « *Bien que les fonctions d'immatriculation d'un navire et de délivrance de l'autorisation de pêcher soient distinctes, les États du pavillon devraient envisager de les exercer de manière à ce que chacune tienne dûment tenu compte de l'autre. Les États du pavillon devraient veiller à établir des liens appropriés entre la tenue de leur registre des navires et celle des registres des activités de leurs navires de pêche. Lorsque ces fonctions ne sont pas assurées par une même entité administrative, les États devraient veiller à ce que les entités chargées de ces fonctions coopèrent et s'informent mutuellement, selon qu'il convient* ».

⁴⁰³ *Ibid.*, §. 34 à 50.

⁴⁰⁴ Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Demande d'avis consultatif soumise au Tribunal, le 2 avril 2015, Audience publique tenue le vendredi 5 septembre 2014, à 10 heures, au Tribunal international du droit de la mer, Hambourg, sous la présidence de M. Shunji Yanai, Président, compte rendu, 23 p.

Les États côtiers de la CSRP avait adopté la convention relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous leur juridictions (dites convention CMA) pour se prémunir de tels problèmes. Ainsi, le Tribunal dans sa réponse a limité le champ spatial des questions posées à la ZEE de ces États côtiers.

Dans cette affaire, le Tribunal rappelle que l'État du pavillon est « *dans l'obligation de veiller au respect par les navires battant son pavillon des mesures de conservation des ressources biologiques adoptées par l'État côtier pour sa ZEE* »⁴⁰⁵ et donc que les ressortissants des États qui pêchent dans la ZEE, selon l'article 62 de la Convention de Montego Bay, doivent se conformer aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier⁴⁰⁶.

Dans la ZEE d'un État côtier, l'obligation d'un État du pavillon est donc de « *veiller à* » ce que les navires battant son pavillon ne se livrent pas à la pêche INN. Ceci constitue une obligation « *de comportement* »⁴⁰⁷. Le Tribunal précise plus en détail qu'il s'agit par conséquent d'une obligation « *de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum [...] Toutefois, étant une obligation « de comportement », cette obligation est une obligation de « diligence due » et non « de résultat* »⁴⁰⁸. Cela signifie que l'État du pavillon doit, au titre de l'obligation de « *diligence due* »⁴⁰⁹, prendre toutes les mesures nécessaires pour faire respecter cette interdiction et pour empêcher que les navires battant son pavillon ne se livrent à des activités de pêche INN même s'il ne peut garantir le résultat ou l'efficacité de son action. Le contenu de cette obligation de « *diligence due* », c'est-à-dire de moyen mis en place, reste à la discrétion de l'État du pavillon dont l'interprétation peut varier dans le temps et selon le risque impliqué⁴¹⁰.

Le sens de l'expression de « *diligence due* » est d'ailleurs plus explicité par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins qui fait référence aux explications fournies par la Cour internationale de justice dans l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay. L'obligation de « *diligence due* » implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs, et ce, afin de préserver les droits de l'autre partie. La responsabilité de l'État du pavillon est donc engagée s'il est démontré que celui-ci n'a pas

⁴⁰⁵ *Ibid.*, §. 120.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, §. 122., Tribunal international du droit de la mer, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionales des pêches (CSRP) (Demande d'avis consultatif soumise au Tribunal), le 2 avril 2015.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, §. 129.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, §. 129.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, §. 129.

⁴¹⁰ §. 130., Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

agi avec la diligence requise, faute d'avoir pris toutes les mesures appropriées pour assurer l'application de la réglementation pertinente à un opérateur public ou privé relevant de sa juridiction⁴¹¹. Dans un contexte de niveaux de développement économique différents des États, on pourrait par ailleurs s'interroger sur le degré suffisant « d'administration »⁴¹². Et ce d'autant plus que la prise en compte des spécificités des pays en développement est clairement établie dans la Convention de Montego Bay⁴¹³.

Les violations des lois et règlements des États côtier n'est pas imputable en soi à l'État du pavillon mais relève d'un manquement à son obligation de « *diligence requise* »⁴¹⁴. Prolongeant la décision du Tribunal, le concept des responsabilités de l'État du pavillon comme celui de l'État côtier est intégré en octobre 2015 au droit européen comme une obligation de « *diligence raisonnable* », c'est-à-dire que l'État doit faire ce qui est en son pouvoir pour prévenir la pêche INN⁴¹⁵. Dans la pratique, l'évaluation de la « *diligence raisonnable* » ou « *diligence due* » reste complexe car elle dépend encore une fois du contexte de l'activité de pêche INN qui préjuge ensuite du niveau d'action requis et de la sanction.

Aujourd'hui, le non-respect des obligations qui incombent à l'État du pavillon est encore largement présent dans le développement de la pêche INN. Ceci reste l'une des problématiques les plus répandues, remettant en cause l'attribution d'un pavillon par un État qui n'aurait pas la capacité ou la volonté de faire respecter les obligations internationales tant dans le contrôle de ses navires que pour le respect des mesures de conservation. Le principe fondamental du « *lien substantiel* », seule exigence à l'attribution d'un pavillon, contribue aux comportements non-conformes.

§.II. Le lien substantiel comme exigence formelle mais imprécise

Les obligations qui s'imposent avant toutes infractions à l'État du pavillon relèvent en premier de la question de la nationalité des navires. Cette question souligne la nécessité et le lien étroit devant exister entre le navire et l'État qui lui octroie sa nationalité.

Dans la pratique internationale, juridictionnelle ou conventionnelle, seul l'État peut déterminer la nationalité d'un navire de pêche⁴¹⁶. On entend ici par navire un bâtiment en mer, avec un armement

⁴¹¹ *Ibid.*, §. 131.

⁴¹² TAKEI Y. « assessing Flag State Performance in legal Terms : Clarifications of the Margin of Discretion », 2013, op. cit., p 127.

⁴¹³ Ceci est notifié dans le Préambule mais également dans beaucoup de dispositions concernant la pêche à l'article 61, 62, 63, 119, 140, 143, etc.... de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982*.

⁴¹⁴ MORIN. M, *L'affaire n°21 du Tribunal International du Droit de la Mer et l'Union européenne*, Neptunus, e.revue, Centre de droit maritime et océanique, Université de Nantes, vol 21, 2015/4, p 3.

⁴¹⁵ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au conseil relative à l'application du 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*, Com(2015)480 final, Bruxelles, le 1 octobre 2015, p 5.

⁴¹⁶ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 548.

et un équipage propre, apte à se mouvoir dans les espaces maritimes⁴¹⁷. Un navire rattaché à un État (pavillon), même s'éloignant des côtes emporte avec lui le droit de cet État qui relativise le lien spatial avec les zones maritimes⁴¹⁸. Comme une personne morale, ce bâtiment dispose d'une nationalité. La détermination de la nationalité est une compétence des États qu'ils peuvent donner comme retirer. L'accession du navire à la nationalité d'un État se fait suivant des procédures nationales que la Convention de 1986 sur l'immatriculation des navires se borne à encadrer mais sans entrer dans les détails des réglementations⁴¹⁹.

Dans le cadre des activités de pêche, le pavillon des navires n'est pas nécessairement celui du propriétaire du bâtiment. Fait particulier en droit international, cette forme d'exception en droit maritime est transposée aux aéronefs et aux satellites⁴²⁰. Chaque État définit les conditions d'octroi de sa nationalité. Que ce soit pour les personnes morales ou les engins (navires, aéronef, satellite), la nationalité doit traduire « *un fait social de rattachement réel* »⁴²¹. Cette règle coutumière codifiée dans la Convention de Genève sur la haute mer en 1958 en son article 5⁴²² précise qu'il doit exister un « *lien substantiel* » entre le navire et l'État du pavillon et réaffirme le devoir de faire appliquer sa juridiction et son contrôle. Ces termes sont repris avec quelques nuances de rédaction par la Convention de Montego Bay en son article 91⁴²³. La précision « *l'État doit notamment exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, dans les domaines technique, administratif et social* » sera retirée de la Convention de Montego Bay. Ceci laisse toute liberté à l'État du pavillon de déterminer les conditions de l'octroi de sa nationalité aux navires.

Sur ce point, l'article 92 ajoute quelques conditions juridiques comme l'obligation pour les navires de naviguer « *sous le pavillon d'un seul État* » et d'être « *soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer. Aucun changement de pavillon ne peut intervenir au cours d'un voyage ou d'une escale, sauf en cas de transfert réel de la propriété ou de changement d'immatriculation.* ». Par conséquent « *un navire qui navigue sous les pavillons de plusieurs États, dont il fait usage à sa convenance, ne peut se prévaloir, vis-à-vis de tout État tiers, d'aucune de ces nationalités et peut être assimilé à un navire sans nationalité* »⁴²⁴. Néanmoins dans la pratique, cette obligation est peu respectée. Interpol est ainsi généralement confronté à de longues enquêtes où

⁴¹⁷ Selon les différents développements évoqués par DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 1277.

⁴¹⁸ GALLETI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 124.

⁴¹⁹ MAHINGA J.G., *La pêche maritime et le droit international*, 2014, op.cit., p 144.

⁴²⁰ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 552.

⁴²¹ *Ibid.*, p 549.

⁴²² Article 5.1 « *Chaque État fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires ainsi que les conditions d'immatriculation et du droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire ; l'État doit notamment exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, dans les domaines technique, administratif et social, sur les navires battant son pavillon.* », Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966*, op cit.

⁴²³ Article 91 « *Chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁴²⁴ Article 92, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

les opérateurs engagés dans la pêche INN disposent de documents justifiant plusieurs nationalités qu'ils utilisent selon les autorités auxquelles ils sont confrontés. La nationalité choisie émane parfois de faux documents dont l'État du pavillon ne peut avoir connaissance⁴²⁵. Ce fut le cas du *Thunder* qui a utilisé au moins trois nationalités et dont la poursuite a duré presque 10 ans⁴²⁶. L'opérateur a finalement coulé son propre navire dans le golfe de Guinée pour masquer le plus de preuves possibles. Cette pratique implique pour les États de coopérer de manière très proche pour arraisonner de tels navires qui change de pavillon, la contribution des États du pavillon étant clé.

Les États ne préconisent généralement aucune exigence formelle basée sur des critères clairs pour délivrer leur pavillon, ce qui limite le contrôle total sur leurs navires. Ni la Convention de Montego Bay de 1982 ni la Convention de Genève de 1958 n'explorent la notion de « *lien substantiel* » qui reste à la discrétion des États. Cette exigence formelle, imprécise et peu contraignante n'interdit pas et favorise même les pavillons de complaisance ou de libre immatriculation. Le développement de tels comportements est illustré par la recherche systématique du registre le plus avantageux⁴²⁷, c'est-à-dire le moins contraignant en termes de contrôle, de surveillance, de normes sociales et sanitaires puis de fiscalité.

Il n'y a rien d'inhabituel et rien n'interdit, dans un système international, d'immatriculer un navire pour lequel le propriétaire se situe dans un pays autre que l'État dont le navire bat le pavillon. Il faut cependant trouver un équilibre entre les avantages commerciaux dans la sélection d'un pavillon particulier et la nécessité de décourager l'utilisation de pavillon qui ne répondent pas à leurs obligations internationales. Le lien substantiel comme lien authentique doit être établi.

Le Tribunal international du droit de la mer précise ce qui est défini par « *lien substantiel* » dans l'affaire *Saiga* puis en 2014 dans l'affaire du *Virginia G* opposant le Panama contre la Guinée-Bissau. Dans cette dernière affaire, la Guinée-Bissau qui avait arraisonné un navire panaméen accusait le Panama d'avoir « *enfreint l'article 91 de la Convention en accordant sa nationalité à un navire n'ayant pas de lien substantiel avec lui, ce qui a[vait] permis à ce navire de se livrer à des activités de ravitaillement en combustible non autorisées, et donc illicites, dans la ZEE de la Guinée-Bissau* »⁴²⁸ estimant que « *pour qu'il y ait lien substantiel, il ne suffit pas d'une immatriculation formelle, il faut aussi qu'il existe une connexion, un lien véritable et réel entre le navire et l'État du pavillon* »⁴²⁹. Le Tribunal déclarera comme dans l'affaire « *Saiga* » que le but des dispositions de la Convention de Montego Bay au regard du lien substantiel est « *d'assurer*

⁴²⁵ Voir par exemple, les réponses des États du pavillon concernant les invitations d'enquêtes des organisations régionales de pêche. On peut citer par exemple la lettre du Secrétaire Exécutif de la CTOI adressée à Belize concernant une invitation d'enquête sur les activités de 20 navires de pêche battant pavillon du Belize non inscrits au registre des navires autorisés de la CTOI et la réponse du Belize : *Circulaire CTOI 2014-03*.

⁴²⁶ UNODC, *Fisheries crime factsheet*, 2016.

⁴²⁷ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 77.

⁴²⁸ §. 21, Tribunal international du droit de la mer, *Navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, arrêt du 14 avril 2014, TIDM Recueil 2014.

⁴²⁹ *Ibid.*, §. 102.

un respect plus efficace par les États du pavillon de leurs obligations, et non d'établir des critères susceptibles d'être invoqués par d'autres États pour contester la validité de l'immatriculation de navires dans un État du pavillon»⁴³⁰. C'est à l'État du pavillon d'exercer sa juridiction et d'établir des critères pour le contrôle effectif de ces navires. Cela relève donc du droit interne des États, le Tribunal confirmant que « *la législation du Panama définit les conditions auxquelles elle soumet l'attribution de la nationalité panaméenne aux navires, l'immatriculation de navires sur son territoire et le droit de battre son pavillon* » sans entrer dans la définition de lien « *substantiel* »⁴³¹.

La mise en œuvre de ces obligations conduit l'État du pavillon à organiser des procédures d'enregistrement des navires, et par conséquent à établir des règles relatives à la tenue d'un registre d'immatriculation des navires comme le convie la pratique internationale⁴³². Néanmoins l'absence d'uniformité des conditions requises pour l'attribution d'une nationalité favorise les comportements suspects lors des demandes d'attribution.

La Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires conclue à Genève le 7 février 1986, qui n'est toujours pas entrée en vigueur par manque de ratification, tente de clarifier ce point. L'article 8.2 sur la propriété des navires établit que l'État du pavillon doit faire figurer dans ses lois et règlements « *des dispositions appropriées sur la participation de ses nationaux en tant que propriétaires des navires qui battent son pavillon et sur le niveau de cette participation ; ces lois et règlements devraient être suffisants pour permettre à l'État du pavillon d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires qui battent son pavillon* »⁴³³. L'article 6 précise de plus que « *L'État d'immatriculation prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que le propriétaire ou les propriétaires, l'exploitant ou les exploitants ou toute(s) autre(s) personne(s) qui peuvent être tenues responsables de la gestion et de l'exploitation des navires qui naviguent sous son pavillon puissent être facilement identifiés par les personnes ayant un intérêt légitime à obtenir ces renseignements* ». Renforcer par l'article 10, l'État d'immatriculation (ou du pavillon ici), avant d'inscrire un navire sur son registre, devra s'assurer que la société propriétaire du navire ou une filiale soient établies sur son territoire⁴³⁴. Si aucune société n'est établie, l'État du pavillon doit inscrire sur son registre de navires le représentant ou un gérant (personne physique ou une personne morale) qui doit être un national de l'État du pavillon ou qui a son domicile dans cet

⁴³⁰ *Ibid.*, §. 83.

⁴³¹ *Ibid.*, §. 115.

⁴³² Voir par exemple FAO, *Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon*, FAO, 8 février 2013 ; FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit. et autres instruments de lutte contre la pêche INN.

⁴³³ Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement, *Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires*. TomS/CON F /23, Adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires le 7 février 1986. En 2018, 14 Signataires et 15 Parties seulement avaient adoptées cette convention achant que son entrée en vigueur ne peut se faire que douze mois après la date à laquelle 40 États au moins, dont le tonnage combiné représente au moins 25% du tonnage mondial, seront devenus Parties contractantes conformément à l'article 18 et l'article 19.

⁴³⁴ *Ibid.*, Article 10 « *Rôle des États du pavillon dans la gestion des sociétés propriétaires de navires et des navires* », §. 1. « *L'État d'immatriculation, avant d'inscrire un navire sur son registre des navires fait en sorte que la société propriétaire de navires ou qu'une société filiale propriétaire de navires soit établie et/ou ait son principal établissement sur son territoire, conformément à ses lois et règlements.*

État⁴³⁵. Enfin, le navire devra présenter à tout moment des documents établissant une garantie adéquate, telle qu'une assurance appropriée ou d'autres moyens équivalents⁴³⁶.

Ces dispositions se retrouvent rarement comme des obligations dans les registres des navires, ce qui pose de nombreux problèmes lors des enquêtes, notamment pour ce qui est de retrouver le propriétaire effectif des activités de pêche. De plus, cette problématique ne relève pas seulement du droit des pêches mais également du droit maritime, voire du droit fiscal et des entreprises.

Pour limiter les changements de pavillon, la FAO, qui a un mandat pour gérer les pêches, s'est orientée, avec l'OMI, vers la création d'un registre mondial des navires de pêches avec la mise en place d'un numéro d'identification unique pour l'immatriculation des navires. Sur cette base, le numéro OMI, déjà donné aux navires de transports et de commerce a été adopté et mis en place pour les navires de pêches sur base volontaire des États très récemment en 2014, et peut constituer une solution alternative. Le numéro OMI reste avec les navires de pêche toute la durée de leur vie indépendamment des changements de propriétaire ou de pavillon. Ce numéro permet d'établir un lien clair et évite les changements de pavillon et les pavillons de complaisance. Il s'applique seulement sur certaines catégories de navires selon leur tonnage de plus de 100 GT et/ou d'une longueur supérieure à 12 mètres.

Finalement, même si le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN, précise que l'État du pavillon doit veiller à ce que ses navires « *ne pratiquent pas la pêche sans autorisation dans des zones relevant de la juridiction nationale d'autres États* » ou tiennent « *un registre national des navires de pêche autorisés à pêcher en haute mer* »⁴³⁷, dans les faits la pêche INN persiste grâce à des pavillons « *complaisants* ». L'État du pavillon est régulièrement remis en cause pour manquement à ses obligations que ce soit par manque de capacité technique et financière, de juridiction en place ou de volonté politique. Les modalités d'utilisation des pavillons diffèrent selon les objectifs des opérateurs qui utilisent les faiblesses des systèmes étatiques pour choisir leur

⁴³⁵ Ibid., Article 10 « Rôle des États du pavillon dans la gestion des sociétés propriétaires de navires et des navires », §. 2 « Si ni la société propriétaire de navires, ni une société filiale propriétaire de navires, ni le principal établissement de la société propriétaire de navires n'est installé dans l'État du pavillon, ce dernier fait en sorte avant d'inscrire un navire sur son registre des navires qu'il y ait un représentant ou un gérant qui soit un national de l'État du pavillon ou qui ait son domicile dans cet État. Ledit représentant ou gérant peut être une personne physique ou une personne morale dûment établie ou constituée en société dans l'État du pavillon, selon le cas, conformément à ses lois et règlements, et dûment habilitée à agir au nom et pour le compte du propriétaire de navire. En particulier, le représentant ou gérant devrait être susceptible de toute voie de droit et pouvoir être tenu des responsabilités du propriétaire de navire conformément aux lois et règlements de l'État d'immatriculation ».

⁴³⁶ Ibid., Article 10 « Rôle des États du pavillon dans la gestion des sociétés propriétaires de navires et des navires », §. 3 « L'État d'immatriculation devrait faire en sorte que la personne ou les personnes responsables de la gestion et de l'exploitation d'un navire battant son pavillon soient en mesure d'exécuter les obligations financières auxquelles l'exploitation dudit navire peut donner naissance pour couvrir les risques qui sont normalement assurés en matière de transports maritimes internationaux en cas de dommages aux tiers. À cette fin, l'État d'immatriculation devrait faire en sorte que les navires battant son pavillon soient en mesure de présenter à tout moment des documents établissant qu'une garantie adéquate, telle qu'une assurance appropriée ou d'autres moyens équivalents, existe. En outre, l'État d'immatriculation devrait faire en sorte qu'il existe un mécanisme approprié, qui peut être une hypothèque maritime, une société mutuelle, un régime d'assurance des salaires, un régime de sécurité sociale, ou une garantie gouvernementale fournie par un organisme approprié du pays de la personne responsable, qu'il s'agisse d'un propriétaire ou d'un exploitant, pour garantir le paiement des salaires et autres sommes dues aux gens de mer employés sur les navires battant son pavillon en cas de défaut de paiement par leurs employeurs. L'État d'immatriculation peut aussi instituer tout autre mécanisme approprié à cet effet dans ses lois et règlements ».

⁴³⁷ Article 36, §. 2, FAO, Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, 2001, op. cit.

pavillon.

§.III. Les modalités d'utilisation du pavillon

Ces dernières années les modalités d'utilisation du pavillon ont été documentées comme limitant la lutte contre la pêche INN. Les registres des navires, qui permettent d'enregistrer un navire sous la nationalité du pays en question, sont parfois même externalisés ou dépendent de juridictions dont le secret sur les personnes morales impliquées est total⁴³⁸. C'est un constat récent qui amène à penser que la souveraineté de l'État est modifiée puisque sa responsabilité est parfois externalisée et privatisée.

Hormis la problématique de la tenue des registres, la littérature a tenté de définir les différents modes d'utilisation du pavillon pour embarquer vers des activités illicites, non déclarées et non règlementées. Si le pavillon n'est pas « intègre », cinq comportements associés peuvent être reportés : le pavillon de non-conformité, le pavillon de complaisance, le pavillon avec législations partielles ou inexistantes, le pavillon de résidence et le pavillon avec affiliation inconnue lorsque le navire est sans nationalité⁴³⁹.

Le pavillon « intègre » est un pavillon qui développe des incitations positives pour lutter contre la pêche INN, en ayant notamment ratifié les principaux traités internationaux. On peut noter que certains États ont introduit des registres internationaux ou étrangers afin de donner à leur flotte nationale l'accès aux mêmes conditions d'échange que les registres ouverts avec des conditions moins strictes mais toujours responsables, comme la Norvège, le Danemark, les Îles Féroé, l'Espagne et le Portugal pour éviter que leurs entreprises ne se détournent vers d'autres pavillons⁴⁴⁰. L'argument est aussi économique car plus les navires sont enregistrés, plus les coûts administratifs réduits sont avantageux pour les entreprises et les États.

Le pavillon de non-conformité est un pavillon qui ne répond pas à ses obligations internationales. Dans ce cadre, la responsabilité de surveiller et de contrôler sera quasi inexistante par manque de capacité ou de volonté politique. Ce terme s'inter-change dans les débats internationaux avec le

⁴³⁸ North Atlantic Fisheries Intelligence Group and INTERPOL. (2017). *Chasing Red Herrings: Flags of Convenience and the Impact on Fisheries Crime Law Enforcement*. (NA-FIG: Oslo).

⁴³⁹ La classification a été ici ré-analysée en partant des différents types de pavillon étudiés par MILLER D.M, SUMAILA U.R, « Flag use behavior and IUU activity within the international fishing fleet: Refining definitions and identifying areas of concern », *Marine Policy* 44, 2014, p 206.

⁴⁴⁰ SWAN J., *Fishing Vessels operating under open registers and the exercise of flag State responsibilities. Information and options*, FAO Fisheries Circular. No. 980. Rome, FAO, 2002, p 20. On peut noter que le Registre International Français (RIF) existe aussi hormis pour les navires de pêche. Il donne aux navires français des avantages en termes fiscaux et d'exonérations d'impôts qui procurent un avantage compétitif sur la scène internationale (<http://www.rif.mer.developpement-durable.gouv.fr/services-aux-professionnels-r65.html>).

pavillon de complaisance qui ne se conforme pas aux réglementations ni ne coopère. Le pavillon de « complaisance » a été originalement utilisé en 1974 par la Fédération internationale des ouvriers du transport (International Transport Workers' Federation) qui définit le pavillon de complaisance lorsque « *la propriété effective et le contrôle du navire se trouvent ailleurs que dans le pays du pavillon du navire* »⁴⁴¹. C'est-à-dire, lorsque le propriétaire effectif des activités et le contrôle des navires se situe dans un autre pays que celui du pavillon du navire. Ceci est très rigide au vu du droit fiscal et des entreprises puisque le propriétaire effectif d'une entreprise n'a pas d'obligations de se trouver dans le pays où son activité dépend. Néanmoins, si un pavillon est délivré sur la base d'un registre ouvert et ceci pour des raisons juridiquement ou économiquement favorables, celui-ci pourra être considéré « *complaisant* ». Le pavillon « *complaisant* » contourne volontairement les mesures internationales pour des raisons économiques et lorsque les profits de l'activité de pêche doivent être masqués afin de ne pas retracer les bénéfices jusqu'au propriétaire effectif ou pour diminuer les taxes incombant à l'activité. Dans les deux cas, les motivations financières sont au centre même des activités de pêche INN.

Le pavillon de résidence à l'inverse du pavillon de complaisance est l'octroi de la nationalité par l'État au propriétaire du navire résidant ou exerçant une activité économique dans ce même pays. L'État exerce un contrôle clair sur le navire ayant un « pavillon de résidence ». Au sein de la flotte maritime mondiale, une pratique courante est de créer des accords d'entreprise aussi appelé en anglais « joint-venture » qui peuvent s'établir au sein de la même juridiction nationale que l'État du pavillon. Si ces accords d'entreprise peuvent favoriser les investissements étrangers, la pêche n'échappant pas à ce mouvement, ceci conduit aussi à des situations non souhaitables si l'État est laxiste et la firme étrangère non coopérative ou garde comme objectif claire l'exploitation des ressources à outrance en détournant les pratiques recommandées par le droit international et leurs pays d'origine. Si cette démarche peut être tout à fait légale et utilisée à des fins commerciales, cette stratégie est parfois établie à des fins d'évasion fiscale et pour masquer une nouvelle fois le véritable propriétaire du navire en créant des « *sociétés écrans* », c'est-à-dire des sociétés fictives créées pour acquérir des droits d'accès aux ressources et dissimuler les transactions financières d'une ou plusieurs autres sociétés. Dans ce cadre, il est difficile de déterminer si le navire a réellement un « *pavillon de résidence* » ou si cette pratique doit être également considérée comme complaisante.

Le pavillon avec législations partielles ou inexistantes⁴⁴² est attribué par un État qui n'a pas signé, ni ratifié, ou seulement partiellement, les principaux instruments internationaux contraignants en relation avec l'exploitation durable des ressources. C'est, par exemple, le cas du Cambodge, qui selon l'Union européenne, a été inscrit sur la liste des pays non coopérants car plusieurs de ses navires se trouvaient sur des listes INN des organisations régionales de gestion des pêches mais

⁴⁴¹ Selon The International Transport Workers' Federation (ITF), « *beneficial ownership and control of vessel is found to be elsewhere than in the country of the flag the vessel is flying* », <http://www.itf.org.uk>.

⁴⁴² MILLER D.M, SUMAILA U.R, « Flag use behavior and IUU activity within the international fishing fleet: Refining definitions and identifying areas of concern », 2014, op. cit., p 207.

qui n'a adopté aucun accord international qui l'obligerait à respecter les mesures adoptées régionalement (voir Partie II, chapitre sur l'Union européenne). Si pour l'Union européenne, un navire qui va à l'encontre des mesures de conservation et de gestion des ORGP est défini comme exerçant une activité de pêche INN, le droit international ne la considère pas ainsi. La législation partielle ou inexistante d'un État et la classification de ces activités en tant qu'activité de pêche INN dépend donc aussi de la définition qu'en font les droits nationaux. Selon la perspective prise, l'activité de pêche sera tolérée ou de nature INN.

Le pavillon avec affiliation inconnue (Flag of unknown affiliation – FoUA)⁴⁴³ ne fournit aucune information sur le propriétaire ou le registre du navire. Il est néanmoins qualifié parfois de navires sans nationalité. Son statut ne permet pas de faire un lien clair avec son pavillon. Ces navires sont directement non conformes au droit international et peuvent être arraisonné en haute mer suivant un « *droit de visite* » établi par la Convention de Montego Bay en cas d'infraction aux mesures des organisations régionales de gestion des pêches puisqu'aucun pavillon n'en est responsable. Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN renforce la légitimité de cette action puisqu'il rappelle que « *les États devraient prendre des mesures, conformément au droit international, au sujet des navires sans nationalité s'adonnant en haute mer à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* »⁴⁴⁴.

Lorsque l'on regarde les listes des navires ayant été suspecté d'activité de pêche INN par les organisations régionales de gestion des pêches, le pavillon avec affiliation inconnue est le plus fréquemment utilisé. Pour les autres pavillons, les pavillons de complaisance sont généralement des pays classés aussi comme paradis fiscaux. Ceci alimente les arguments selon lesquels la pêche INN est avant tout une activité économique opaque tentant de cacher ses bénéfices frauduleux et qu'elle doit aussi être attaquée par cet angle.

En pratique, il est de plus en plus fréquent que les navires abandonnent le pavillon d'un État partie d'une organisation régionale ou sous régionale (ce que l'on appelle la dés-immatriculation) pour le pavillon de complaisance d'un État n'appartenant pas à celles-ci, dans le seul but de se soustraire de ce fait à toutes mesures de conservation et de gestion ou, du moins, de bénéficier de mesures plus laxistes. Les relations internationales jouent définitivement un rôle important sur les dés-immatriculations et le changement de pavillon vers des pavillons de complaisance. À titre d'exemple, l'embargo financier sur l'Iran en 2012 a entraîné plusieurs opérateurs à se dés-immatriculer⁴⁴⁵. Cette libre immatriculation et la pratique du pavillon de complaisance sont autant de causes qui aggravent le phénomène de la pêche INN.

⁴⁴³ *Ibid.*, p 207.

⁴⁴⁴ Article 20., FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁴⁴⁵ SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", 2013, op.cit., p 151.

Le fait que la lutte contre la pêche INN ait récemment été placée comme priorité dans l'agenda politique international avec les objectifs du développement durable en 2015 - et précisément le point 14.4 « *D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques* » qui suit une prise de conscience internationale de la gravité de la pêche INN - apporte une contribution importante à la question du pavillon de complaisance, des législations partielles ou encore de la non-conformité, en mettant en place des directives internationales convenant de meilleures pratiques internationales pour les États au titre de leur responsabilité en tant qu'État du pavillon. En ce sens, la FAO adopte en 2014 des directives volontaires pour la conduite responsable de l'État du pavillon afin de mesurer les performances des États.

§.IV. La conduite responsable de l'État du pavillon

Ces directives s'inspirent des législations maritimes internationales existantes et d'instruments de la FAO tels que l'Accord sur le respect par les navires de pêche des mesures internationales de conservation et de gestion (1993), du Code de conduite pour une pêche responsable (1995) et du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (2001)⁴⁴⁶. Les Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon énoncent clairement comme objectif de prévenir, de contrecarrer et d'éliminer la pêche INN⁴⁴⁷. Elles reprennent les obligations de la Convention de Montego Bay en entrant dans les détails plus pratiques.

L'évaluation des critères de performance de l'État du pavillon comprend cinq parties. La première est d'ordre général et vise à regarder si l'État du pavillon a intégré tous les principes et règles internationales contraignantes en droit interne tout en coopérant avec les autres États du pavillon⁴⁴⁸. Dans un second temps, les critères font références au management des pêches comme préconisé par le Code de conduite qui inclurait au minimum, une autorité statutaire avec un mandat clair pour la gestion des pêches, une agence ou une autorité pouvant assurer le contrôle et la mise en œuvre des mesures de gestion puis une infrastructure scientifique permettant de conseiller les autorités⁴⁴⁹. Ceci concerne également l'adoption de mesures en ligne avec celles édictées par les organisations régionales de gestion des pêches, une régulation des transbordements, la mise en place d'un plan national de lutte contre la pêche INN puis la mise en œuvre de mesures de conservation et de gestion incluant des obligations et moyens de communication vis à vis du

⁴⁴⁶ FAO, 2014, <http://www.fao.org/news/story/fr/item/234216/icode/>

⁴⁴⁷ Voir par exemple FAO, Directives volontaires pour la conduite de l'États du pavillon, 2013, op.cit. ; FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁴⁸ Article 6, 7, 8, 9, 10, FAO, Directives volontaires pour la conduite de l'États du pavillon, 2013, op.cit.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, Article 11.

propriétaire du navire, des opérateurs et de l'équipage⁴⁵⁰. La troisième partie appelée « *information, inscription et fichiers* » inclut des critères de marquage des navires, de renseignements sur le propriétaire et les exploitants des navires, des renseignements historiques du navire et ses caractéristiques⁴⁵¹. Ceci implique ensuite l'échange d'informations avec d'autres États du pavillon et la transparence dans les procédures d'immatriculation de l'État du pavillon⁴⁵².

Ainsi, l'État du pavillon doit s'assurer du suivi, du contrôle et de la surveillance de ses navires mais également de la bonne gestion des registres des navires, des autorisations ou des permis de pêche conformément aux procédures ayant pu être adoptées au plan sous régional, régional ou mondial dans la zone exploitée par ses navires. Il s'ensuit que s'il lui paraît impossible de mettre en œuvre les contrôles à l'égard du navire, l'État doit refuser d'attribuer sa nationalité et donc son pavillon. En réalité, c'est rarement le cas. Le « *Flag hopping* »⁴⁵³, pratique consistant pour les navires à changer régulièrement et rapidement de pavillon pour profiter des systèmes les moins regardants, rend difficile la tâche d'inspection et de contrôle pour retracer les suspects. C'est une pratique courante qui compromet les efforts de lutte contre la pêche INN.

L'effectivité des contrôles est de nature à dissuader les navires de commettre les violations des législations et règlements en vigueur en matière de pêche dans la région concernée. Ces contrôles peuvent se révéler difficiles à mettre en œuvre par un seul État en raison des coûts qu'ils impliquent. Cependant l'État du pavillon peut prendre part à des procédures de coopération débouchant sur l'institution d'organisations internationales régionales ou sous régionales comme souligné par les directives de la FAO sur les performances de l'État du pavillon. Les organisations régionales prennent des mesures de contrôles collectives et donc généralement moins coûteuses pour chacun des États parties. On le voit aujourd'hui avec les programmes d'inspection conjointe mise en place au sein de quelques organisations régionales de gestion des pêches (voir infra).

Les États renforcent leurs législations en la matière depuis quelques années. On assiste toutefois à une volonté de replis régionaux lorsque les États du pavillon ne respectent pas les mesures internationales et que les contrôles sur les navires sont absents dans la pratique⁴⁵⁴. Une révision du droit de la mer, sur les principes et les responsabilités de l'État du pavillon, pourrait devenir une option qui requiert un abandon de certaines traditions et un processus très long. Dès lors, un renforcement des obligations dans la pratique pourrait devenir vraiment souhaitable⁴⁵⁵.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, Article 12, 13.

⁴⁵¹ *Ibid.*, Article 14, 15, 16.

⁴⁵² *Ibid.*, Article 17, 18, 19.

⁴⁵³ Dans la version anglaise du FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit. le terme « *flag hopping* » apparaît clairement à l'article 39. Dans la version française il est établi que « *les États devraient prendre toutes les mesures possibles, y compris refuser à un navire l'autorisation de pêcher et de battre leur pavillon, pour prévenir les changements successifs de pavillon, pratique consistant à changer un navire de pavillon afin de contourner les mesures ou les dispositions de conservation et de gestion adoptées aux niveaux national, régional ou mondial ou de faciliter le non-respect de telles mesures ou dispositions* ».

⁴⁵⁴ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 774.

⁴⁵⁵ ENGELNEDER D, KIRSCHHEY J, STOFEN A, ZINK A, *Cooperation and compliance control in areas beyond national jurisdiction*, Marine policy 49, 2014, p186.

Pour contrecarrer le développement des activités de pêche illicite et parce que les responsabilités de l'État du pavillon ont été globalement peu mises en œuvre, des développements juridiques récents concernant les mesures du ressort de l'État du port et de l'État de commercialisation se sont développés. Ces compétences fonctionnelles donnent à l'État davantage de droit et d'obligations.

Section II. Les compétences fonctionnelles de l'État dans un contexte contemporain

Pour lutter contre la pêche INN on peut envisager différentes solutions quant aux rôles et à la responsabilité individuelle de chaque État. Or, la pêche illicite persiste à cause des difficultés à mettre en œuvre la responsabilité de l'État côtier, ou de l'État du pavillon en vertu du droit international, ce qui a conduit à générer un intérêt croissant pour d'autres mesures de mise en conformité, notamment celles liées au commerce international.

Dans la lutte contre les activités de pêche INN, un certain nombre de pays importateurs de poissons et de produits de la pêche ont commencé à édicter ou à mettre en application des mesures complémentaires pour encadrer la pêche qui visent à s'attaquer au problème, sous un angle nouveau, à savoir dans une perspective de commerce.

Dans le cadre de ses responsabilités, l'État dispose également de compétences fonctionnelles en vertu de sa souveraineté territoriale. Ces compétences correspondent en premier aux responsabilités de l'État du port qui autorise et surveille les débarquements et les transits au port avant l'entrée des produits sur le marché (*Sous-section I.*). Il s'assure que le transbordement des captures est légal autant que la validation des documents de pêche requis y compris si le poisson fait l'objet d'une première mise sur le marché. L'État consommateur, appelé aussi État de commercialisation, vérifie en second que les importations de produits halieutiques sont accompagnées des documents et certifications appropriés pour justifier et contrôler qu'il provienne bien d'une pêche non INN (*Sous-section II.*).

Sous-section I. Les mesures clés du ressort de « l'État du port » comme nouveau instrument juridique contraignant

Les activités de pêche INN requièrent ultimement un port pour débarquer ou transborder leurs captures. Faisant partie de la mer territoriale d'un État côtier, les ports sont soumis à la souveraineté de cet État, même si ceux-ci peuvent être gérés de manière privée. C'est pourquoi il n'y a pas de régime juridique direct dans la Convention de Montego Bay⁴⁵⁶. L'État du port détient en ce sens des compétences fonctionnelles, lorsqu'il contrôle par exemple les navires à quai, et judiciaire à l'égard d'un navire qui aurait enfreint les lois nationales. Néanmoins, tout comme pour les pavillons de complaisance, il existe aussi des ports complaisants ou laxistes qui permettent l'entrée de produits non conformes sur le marché par manque de capacité (technique ou humaine), de volonté politique ou d'encadrement juridique. À cet égard, un nouvel instrument juridique international

⁴⁵⁶ DIPLA H., « Les pouvoirs de contrôle de l'État du port dans la CNUDM et dans la réglementation pertinente de l'Union européenne », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération ?* Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, p 231.

contraignant, adopté le 22 novembre 2009 et entré en vigueur le 11 juillet 2016, insiste sur les responsabilités de l'État du port en matière, précisément, de lutte contre la pêche INN.

C'est l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN qui devient le premier instrument international visant directement la pêche INN.

Il convient en premier lieu de retracer l'historique des mesures de l'État du port en droit des pêches (§. I) afin de comprendre ensuite les modalités et la portée de l'Accord (§. II.).

§. I. L'historique des mesures de l'État du port

Les administrations nationales de gestion des pêches se sont longtemps attachées à contrôler les navires et l'activité de pêche *per se* plutôt que le commerce des produits halieutiques qui relevait davantage du contrôle des autorités douanières ou sanitaires du port. L'actualité récente fait que la question de la pêche INN est dorénavant phagocytée par l'État du port dont les administrations des pêches ont dû acquérir des compétences additionnelles établies par le droit international avec de nouvelles pratiques à adopter. Étudions maintenant son évolution.

Avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, la juridiction de l'État du port est très peu traitée comme celle de la pêche INN qui est inexistante. L'État du port est essentiellement pris en compte dans le contexte de la pollution marine et donc du droit de l'environnement⁴⁵⁷. Cette considération est analogue aux mesures de conservation des ressources halieutiques. Une évolution progressive du droit international sur la question des mesures de l'État du port (MEP) dans le domaine de la pêche a été enregistrée à partir de 1993 avec l'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion en conférant à l'État du port des droits et obligations en vertu des réglementations émises par les organisations régionales de gestion des pêches ayant compétence en haute mer⁴⁵⁸. Deux ans plus tard c'est l'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 ZEE (Accord sur les stocks chevauchants de 1995) qui réitère cette obligation de respect des mesures émises par les organisations régionales de gestion des pêches en y ajoutant des compétences en matière de contrôle des documents, des engins de pêche et des

⁴⁵⁷ Les pouvoirs de l'État du port définis à l'article 218 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982* notifie seulement que « Lorsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large, l'État du port peut 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 ZEE par le navire en infraction aux règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale. »

⁴⁵⁸ Article 23, Accord de 1993 de la FAO, Mesures à prendre par l'État du port « 1. L'État du port a le droit et l'obligation de prendre des mesures, conformément au droit international, pour garantir l'efficacité des mesures sous régionales, régionales et mondiales de conservation et de gestion »

captures à bord des navires de pêche lorsque ceux-ci se trouvent volontairement dans ses ports ou ses installations terminales au large⁴⁵⁹. L'objectif est, pour l'État côtier, d'exercer un véritable pouvoir de contrainte à l'encontre de navires contrevenant aux règles dans leurs ports⁴⁶⁰.

Des indications quant aux mesures efficaces à prendre pour l'État du port sont aussi introduites par deux instruments facultatifs non contraignants de la FAO : le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 et le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de 2001. Le Code de conduite en vertu de l'article 8.3 établit des « *devoirs de l'État du port* »⁴⁶¹ et le Plan d'action consacre toute une partie aux « *mesures du ressort de l'État du port* »⁴⁶².

Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO énumère les devoirs des États du port mais le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN va plus loin en invitant les États, à titre individuel ou collectivement, à mettre en pratique toute une série de mesures. Il encourage l'État du port à mettre en place des mesures visant à contrôler les navires de pêche tout en étant appliquées de manière équitable, transparente et non discriminatoire⁴⁶³. La coopération avec les organisations régionales de gestion des pêches est un soutien essentiel pour l'identification des navires ayant été engagés dans des activités de pêche INN. Ces identifications ont aussi l'obligation de s'effectuer de manière équitable, transparente et non discriminatoire⁴⁶⁴. Sur cette lignée, l'État doit établir et publier une stratégie et des procédures

⁴⁵⁹ Article 23, « Mesures à prendre par l'État du port », « 1. L'État du port a le droit et l'obligation de prendre des mesures, conformément au droit international, pour garantir l'efficacité des mesures sous régionales, régionales et mondiales de conservation et de gestion. Lorsqu'il prend de telles mesures, l'État du port n'exerce aucune discrimination de forme ou de fait à l'encontre des navires d'un État quel qu'il soit. 2. L'État du port peut notamment contrôler les documents, les engins de pêche et les captures à bord des navires de pêche lorsque ceux-ci se trouvent volontairement dans ses ports ou ses installations terminales au large. 3. Les États peuvent adopter des règlements habilitant les autorités nationales compétentes à interdire les débarquements et les transbordements lorsqu'il est établi que la capture a été effectuée d'une manière qui compromet l'efficacité des mesures régionales, sous régionales ou mondiales de conservation et de gestion en haute mer. 4. Aucune disposition du présent article ne porte atteinte à l'exercice par les États de leur souveraineté sur les ports de leur territoire conformément au droit international », Nations Unies, *Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

⁴⁶⁰ MONTAZ D., « l'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs », 1995, op. cit., p 691.

⁴⁶¹ Article 8.3 « Devoirs de l'État du port », « 8.3.1 Les États du port devraient prendre, en vertu des procédures inscrites dans leur législation nationale et conformément au droit international, y compris aux accords ou arrangements internationaux applicables, toutes mesures nécessaires pour atteindre et aider d'autres États à atteindre les objectifs du présent Code, et devraient communiquer aux autres États les détails des réglementations et mesures qu'ils ont instituées à cet effet. Lorsqu'il prendra ces mesures, l'État du port n'exercera aucune discrimination de forme ou de fait à l'encontre des navires d'un autre États quel qu'il soit. 8.3.2 Les États du port devraient prêter, conformément à leur législation nationale et au droit international, aux États du pavillon l'assistance appropriée lorsqu'un navire de pêche se trouve volontairement dans un port ou à un terminal au large de l'État du port et que l'État du pavillon du navire demande l'assistance de l'État du port en cas de non-observation de mesures sous régionales, régionales ou mondiales de conservation et de gestion ou de normes minimales internationalement convenues pour la prévention de la pollution, pour la sécurité, la santé et les conditions de travail à bord des navires de pêche ».

⁴⁶² Telle qu'utilisée aux §§. 52 à 64, l'expression "accès au port" signifie l'accès des navires de pêche étrangers aux ports ou aux installations terminales au large aux fins, notamment, du réapprovisionnement en carburant, de l'avitaillement, du transbordement et du débarquement, sans préjudice de la souveraineté d'un État côtier, conformément à sa législation nationale et à l'Article 25.2 de la Convention des Nations Unies de 1982, ainsi qu'à d'autres dispositions pertinentes du droit international. L'article 55 notifie plus précisément qu' « Avant d'autoriser l'accès au port, les États devraient exiger des navires de pêche et des navires utilisés pour des activités liées à la pêche qui demandent l'autorisation d'entrer dans leurs ports qu'ils les avertissent suffisamment longtemps à l'avance de leur entrée dans le port et fournissent un exemplaire de leur autorisation de pêcher et des renseignements détaillés sur leur sortie en mer et la quantité de poisson se trouvant à bord, compte dûment tenu des règles applicables en matière de confidentialité, afin de s'assurer que le navire n'a pas participé ni collaboré à des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée ».

⁴⁶³ Article 52, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, Article 63.

nationales régissant le contrôle au port et prendre en compte la capacité des États tiers⁴⁶⁵. L'État du port met en place des procédures pour autoriser l'accès au port des navires de pêches et des navires utilisés pour des activités liées à la pêche⁴⁶⁶. L'État a le choix de ne pas autoriser un navire à débarquer ses captures s'il est suspecté d'avoir participé à des activités de pêche INN ou d'y avoir participé⁴⁶⁷. Le Plan d'action international est aussi précis lorsqu'il invite les États du port à recueillir des informations sur l'État du pavillon et l'identification détaillée du navire, le nom, la nationalité et les qualifications du chef de bord et du maître de pêche, les engins de pêche utilisés, les captures présentes à bord - y compris l'origine, les espèces, la forme et la quantité - et les captures totales débarquées et transbordées⁴⁶⁸.

En suivant les recommandations des différents instruments internationaux en droit des pêches, une consultation technique chargée d'examiner les mesures du ressort de l'État du port en 2004, dans le cadre de la mise en œuvre du Code de conduite, donne lieu l'année suivante, au Comité des pêches de la FAO, à la mise en œuvre d'un dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche INN⁴⁶⁹. La création d'un instrument juridique contraignant est demandée par la communauté internationale en 2007 au Comité des pêches⁴⁷⁰. Cette requête aboutit à une consultation d'experts à la FAO qui se tient aux États-Unis du 4 au 8 Septembre 2007 pour établir une première version d'un instrument juridiquement contraignant sur les mesures du ressort de l'État du port, et qui servira de base à la Consultation technique de juin 2008 pour préparer le texte⁴⁷¹. C'est ainsi sous l'aspect des responsabilités de l'État du port que l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN est approuvé le 22 novembre 2009 par la Résolution n° 12/2009 de la FAO à sa trente sixième session. C'est une nouvelle étape importante dans la lutte contre la pêche INN puisque les contrôles à terre permettent tout autant de combattre les filières illégales que les contrôles des activités de pêche en mer.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, Article 61.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, Article 55.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, Article 55 et 56.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, Article 58.

⁴⁶⁹ §. 3, « En août/septembre 2004, a eu lieu la Consultation technique chargée d'examiner les mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Cette Consultation avait pour objet d'examiner des questions de fond relatives au rôle de l'État du port dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et d'élaborer des principes et directives pour l'établissement de mémorandums d'accord régionaux sur les mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. La Consultation a approuvé un Plan type sur les mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. La Consultation a également approuvé la mise en place d'un programme d'assistance visant à faciliter la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions, de façon à promouvoir l'application des mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ainsi que la création d'une base de données sur les mesures du ressort de l'État du port. On trouvera à l'Annexe 1 des renseignements sur les spécifications et le coût de cette base de données. », FAO, Rapport intérimaire sur l'application du Code de conduite pour une pêche responsable des plans d'actions internationaux, Comité des pêches, Vingt-sixième session, Rome (Italie), 7 - 11 mars 2005.

⁴⁷⁰ §. 52 « le Comité est invité à réfléchir et à formuler des observations sur les mesures que le présent document propose, en particulier, celles qui se rapportent au Plan type sur les mesures du ressort de l'État du port, y compris l'élaboration éventuelle d'un instrument juridiquement contraignant, ainsi que sur l'opportunité d'établir un nouvel instrument juridiquement contraignant dans le domaine de la surveillance par satellite des navires. », FAO, Lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée par le suivi, le contrôle et la surveillance, par des mesures intéressant les États du port et par d'autres moyens, Comité des pêches, Vingt-septième session, Rome (Italie), 5 - 9 mars 2007.

⁴⁷¹ §. 6, FAO, Comité des pêches, Lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée notamment grâce à un instrument juridiquement contraignant sur les mesures du ressort de l'États du port et à l'établissement d'un registre mondial des navires de pêche, Vingt-huitième session Rome (Italie), 2 - 6 mars 2009.

Les ratifications furent plutôt lentes les premières années pour s'accélérer à partir de fin 2015, poussées par des ateliers mise en place par la FAO en 2014 et 2015, en étroite coopération avec les organisations régionales de gestion des pêches qui ont facilité l'adhésion à l'accord⁴⁷². Le 16 mai 2016, 29 États en plus de l'Union européenne ratifient l'accord. Le 5 juin 2016, l'accord entre en vigueur 30 jours après la ratification d'au moins 25 États comme il le convient. Il compte aujourd'hui cinquante-sept parties dont l'Union européenne ; le nombre de parties à l'Accord ayant presque doublé en deux ans, ceci démontre un récent intérêt⁴⁷³. Au départ, certaines régions, comme l'Afrique de l'Ouest, très touchées par le phénomène de pêche INN, ne sont pas représentées au sein de l'Accord. Pourtant, les États membres de la Commission sous régionale des pêches (intégrant la plupart des États côtiers de l'Afrique de l'Ouest) demanderont un avis consultatif au Tribunal international du droit de la mer directement sur cette question, ce qui suppose d'une préoccupation certaine. Le motif de cette absence est sûrement motivé par une méfiance vis-à-vis de l'Accord qui a été élaboré dans le cadre de la FAO mais à l'initiative de pays développés dont notamment les États-Unis, la Norvège, l'Australie et la Nouvelle Zélande ainsi qu'un manque de capacité à mettre en œuvre ces dispositions⁴⁷⁴. La masse critique des ratifications a cependant été rétablies très rapidement ces deux dernières années touchant un large champ d'application géographique qui renforce son efficacité⁴⁷⁵.

§.II. Les modalités et portée de l'Accord international sur les mesures de l'État du port

L'Accord sur les mesures de l'État du port édicte des normes minimales universelles pour les navires étrangers qui ont l'obligation de prévenir et demander l'autorisation d'entrer dans le port. Cet Accord a comme objectif d'éviter que les produits halieutiques pêchés illégalement entrent sur les marchés par les ports aux débarquements des captures. Les ports « *complaisants* » ou « *non conformes* » permettent à la fois de « *blanchir* » les produits halieutiques sur le marché et d'augmenter les profits des opérateurs⁴⁷⁶.

Ces mesures sont nées des difficultés de lutter contre les pavillons de complaisance ainsi que de la volonté d'augmenter les coûts de fonctionnement (temps passé en mer, carburant) et de capital (équipage, maintenance) afin de limiter la rentabilité de telles activités et donc de dissuader les

⁴⁷² FAO, *Rapport de la trente et unième session du Comité des pêches (Rome, 9-13 juin 2014)*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n° 1101. Rome, 2015, p3.

⁴⁷³ Donnée en date du 2 décembre 2018. Au 15 septembre 2016 l'Accord comptait 36 parties.

⁴⁷⁴ MORIN M., « l'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'État du port », *Droit Maritime Français*, à paraître (2017), p 7 et 9.

⁴⁷⁵ Tous les États membres de la CRSP en Afrique de l'Oest par exemple sont aussi partis à l'Accord maintenant.

⁴⁷⁶ On peut noter par exemple le cas connu des navires qui pratiquaient la pêche illégale à la légine australe qui trouvaient ainsi des ports de transbordement et de déchargement aussi « *commodes qu'accommodants à Maurice, mais aussi en Afrique du Sud, en Namibie, en Argentine ou au Chili* ». Cf ROS N., « Halte au piratage halieutique », 2002, op. cit., p 22.

opérateurs de s'y engager⁴⁷⁷. De plus, il est reconnu que les inspections portuaires sont moins coûteuses et plus sécurisée en termes de contrôles que celles s'effectuant en mer. En ayant accès notamment aux journaux de bord et aux autres informations opérationnelles, les inspecteurs du port ont la capacité de contrôler les activités de pêche au-delà de ZEE, c'est-à-dire dans les ZEE d'autres États et dans les zones de haute mer couvertes par les organisations régionales de gestion des pêches. En raison de l'éloignement de leur port d'attache, des navires pratiquant la pêche hauturière se trouvent obligés de fréquenter régulièrement les ports des États situés à proximité des zones de pêche, pour se ravitailler ou subir des réparations. L'Accord considère que « *dans l'exercice de leur souveraineté sur les ports situés sur leur territoire, les États peuvent adopter des mesures plus strictes, conformément au droit international* »⁴⁷⁸.

En entrant en vigueur l'Accord ainsi que la notion de pêche INN intègrent le droit positif. L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port (MEP) définit la pêche INN en référence à la définition établie par le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN et pour lequel le recours aux mesures du ressort de l'État du port y était un des éléments clés.

La définition de pêche INN dans ce précédent instrument de *soft law* ne posait guère de problèmes juridiques car sa fonction était de donner des directives. La situation devient plus complexe puisque cette définition est reprise dans un instrument international contraignant⁴⁷⁹. Lors des négociations, certaines délégations ne souhaitaient d'ailleurs pas reprendre la définition du PAI-INN. Mais étant donné que le consensus était impossible, les participants ont finalement accepté afin d'éviter les blocages⁴⁸⁰.

L'article premier de l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port définit des termes importants comme « *pêche* », « *activités liées à la pêche* », « *port* », jusqu'alors juridiquement flous puisque non intégrés dans les principaux instruments internationaux régissant le droit des pêches. En outre, l'Accord prend plus largement en compte les produits de la pêche notamment en définissant le « *poisson* » comme « *toutes les espèces de ressources biologiques marines, transformées ou non* » alors que l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 restreignait le terme poisson comme englobant aussi « *les mollusques et les crustacés à l'exception de ceux qui appartiennent aux espèces sédentaires* »⁴⁸¹. La transformation en produit halieutique n'était pas considérée. On peut penser que le fait que les poissons soient considérés en droit positif comme « *espèces de ressources biologiques marines* » plus

⁴⁷⁷ DOULMAN D.J., SWAN J., *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074. Rome, FAO, 2012, p 5.

⁴⁷⁸ Préambule, FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁷⁹ MORIN M., « l'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'États du port », *Droit Maritime Français*, à paraître (2017), p 3

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p 4.

⁴⁸¹ Article 1.c, Nations Unies, *Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

largement aura un impact sur les négociations internationales actuelles et futures notamment les négociations en cours sur la protection de la biodiversité marine au-delà des zones sous juridictions. L'accord n'évoquant pas la question des prises accessoires, ces espèces seront de même considérées comme du « poisson » laissant une marge de manœuvre à l'interprétation des traités internationaux au États.

Au sein de cet accord, le port est également défini par l'article premier 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 »⁴⁸². Par conséquent, un navire transbordant des produits halieutiques peut être considéré comme un « port ». Chaque Partie à l'accord doit désigner ses ports, dont la liste est centralisée par la FAO, pour lesquels les navires demandent une autorisation d'entrée⁴⁸³.

L'Accord prend en considération les activités de pêche qu'il définit comme « la recherche, l'attraction, la localisation, la capture, la prise ou le prélèvement de poisson ou toute activité dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle aboutisse à l'attraction, à la localisation, à la capture, à la prise ou au prélèvement de poisson », mais également les activités liées à la pêche telles que « toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer »⁴⁸⁴, ce qui constitue une innovation. Intégrer ces navires dans le champ d'application de l'Accord a facilité les négociations avec certaines délégations qui étaient opposées au départ⁴⁸⁵.

Toutefois, l'Accord des mesures du ressort de l'État du port ne s'applique pas aux navires étrangers des États voisins se livrant aux activités de pêche artisanale ni aux porte-conteneurs qui font figurent d'exception à moins qu'il n'y ait de vraies suspicions⁴⁸⁶. Ce dernier point pourrait entraîner quelques stratégies d'évitements des opérateurs engagés dans la pêche illicite. Des enquêtes dans la pêche artisanale ou au niveau des porte-conteneurs ont démontré les fortes implications de ces opérateurs dans la pêche INN, activités souvent moins contrôlées. Il est estimé que 84% des exportations d'Afrique de l'Ouest sont transportées par des porte-conteneurs réfrigérés sujets à des exigences de déclaration moins rigoureuses que les autres modes de transport⁴⁸⁷. L'Accord précise que cela s'applique à « des navires porte-conteneurs qui ne transportent pas de poisson ou, s'ils en transportent,

⁴⁸² Article premier, FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁸³ *Ibid.*, Partie II., Article 7, « entrée au port ».

⁴⁸⁴ *Ibid.*, Article premier.

⁴⁸⁵ MORIN M., « L'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'États du port », *Droit Maritime Français*, à paraître (2017), p 5.

⁴⁸⁶ Article 3 « Application », FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁸⁷ DANIELS A., GUTIÉRREZ M., FANJUL G., GUEREÑA A., MATHESON I., WATKINS K. (2016), *Western Africa's missing fish, The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets*, Overseas Development Institute, 2016, op. cit., p 7.

seulement du poisson qui a été débarqué auparavant », à condition qu'il n'existe pas de sérieuses raisons permettant de soupçonner que ces navires se sont livrés à des activités liées à la pêche en soutien à la pêche INN.

Malgré cela, l'accord sur les mesures du ressort de l'État du port est une avancée en droit international, particulièrement lorsque l'État du port applique ses obligations aux navires qui ne sont pas autorisés à battre son pavillon et qui cherchent à entrer dans son port. Ce qui étend ses responsabilités à tous les navires étrangers, même ceux sans pavillon.

Dans le cadre de l'Accord, les navires étrangers sont invités à donner un préavis et une autorisation de demande d'entrée au port. Ils communiquent des informations à l'État du port qui décide ensuite d'accorder au navire l'entrée au port selon qu'il est suspecté ou non d'avoir été engagé dans des activités de pêche INN ou que celui-ci figure sur une des listes de navires suspectés de pêche INN. Les navires en infraction peuvent se voir refuser l'utilisation du port ou de certains services portuaires⁴⁸⁸. L'Accord laisse cependant à l'États du port la possibilité d'inspecter le navire comme une alternative encadrée et édictée aux articles 12, sur les niveaux et priorités en matière d'inspection et 13, sur la conduite des inspections.

L'obligation de contrôle à l'article 12 « *chaque Partie inspecte dans ses ports le nombre de navires nécessaire afin d'atteindre un niveau annuel d'inspections suffisant pour parvenir à l'objectif du présent Accord* » reste imprécise. Aucun niveau minimal de contrôle n'est édicté. La question est donc renvoyée à d'autres instances comme les organisations régionales de gestion des pêches, à la FAO ou de quelque autre manière⁴⁸⁹.

Les activités de pêche INN se déplacent généralement vers des régions où les États sont plus laxistes et/ou avec moins de capacité de contrôle. L'impact des mesures de l'État du port est performant si ces dernières sont élargies au plus grand nombre d'États côtiers à l'échelle mondiale afin de limiter l'accès de la circulation des poissons capturés illégalement aux marchés internationaux. Cependant, l'application de ces règles reste un problème, notamment en raison d'un manque d'échanges d'informations et d'accès rapide aux données des navires⁴⁹⁰. Les États portuaires sont souvent incapables d'identifier en temps réel et de prendre des mesures contre les navires de pêche INN listés par les organisations régionales de gestion des pêches car les données sont souvent incomplètes et anciennes. En effet, des études ont montré qu'un navire listé sur quatre contrôlé voit son accès refusé conformément aux obligations de l'État du port en tant que partie

⁴⁸⁸ Article 9, « Utilisation des ports », FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁸⁹ Article 12.2. « Les Parties s'efforcent de s'accorder sur les niveaux minimaux d'inspections des navires, par l'intermédiaire, selon le cas, des organisations régionales de gestion des pêches, de la FAO ou autres », FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2009, op. cit.

⁴⁹⁰ Pew Environment Group, *Port State Performance*, 2011: <http://www.portstateperformance.org/>

contractante d'une organisation régionale de gestion des pêches⁴⁹¹. La qualité de l'information concernant les listes de navires de pêche INN varie considérablement d'une organisation régionale de gestion des pêches à une autre. Les réseaux d'échanges rapides d'information, voir en temps réel, pourraient aider à l'application des règles mais relèvent d'un dispositif plus complexe et plus coûteux. Les États parties s'efforcent actuellement à mettre en place des systèmes automatiques d'échanges d'informations. De même l'harmonisation des procédures relatives aux mesures de l'État du port semble essentielle pour que le dispositif de contrôle soit efficace au niveau régional. Dans cette optique, des plans d'action ou des stratégies régionales commencent à s'établir au sein des organisations régionales de gestion des pêches, comme en méditerranée ou dans les îles du Pacifique.

Il importe que l'État du port exerce son droit d'inspecter les navires de pêche, pour s'assurer qu'ils ne participent pas, directement ou indirectement à la pêche INN. En cas d'inspection d'un navire au port et d'une infraction avérée, le droit international implique une coopération entre l'État du port et l'État du pavillon pour régler ce conflit puisque le premier doit « *notifier sur le champ ses observations* » au second et « *ne peut prendre toute autre mesure* » qu'« *avec le consentement ou à la demande* » de l'État du pavillon⁴⁹². Cette obligation d'information a pour effet d'instituer une opération de coopération. En droit international, les accords ne s'appliquent qu'aux États parties. Cependant l'article 23 intitulé « *tiers à l'Accord* » stipule que « *les Parties prennent des mesures justes, non discriminatoires et transparentes, compatibles avec le présent Accord et autre droit international applicable, en vue de dissuader les parties tierces de se livrer à des activités qui compromettent la mise en œuvre effective du présent Accord* ». En marge du droit international public général, ceci a cependant été édicté dans le même esprit que ce qui existe pour les mesures de sécurité et de prévention de la pollution dans le cadre de l'OMI pour les navires de commerce⁴⁹³. Jusqu'à présent, aucun contentieux n'a été relevé.

Pour vérifier l'efficacité de cet instrument, une évaluation officielle sera effectuée en 2020. Dans certaines régions, l'application de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée a déjà favorisé une réduction significative des captures illégales et non déclarées lorsque la coopération est renforcée. On l'observe notamment à la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est où les mesures de l'État du port ont entraîné une réduction des activités de pêche INN dans l'industrie de la morue de 50% à 20% des captures déclarées⁴⁹⁴. Mais nombre d'États ne disposent pas d'une capacité d'inspection suffisante pour s'acquitter correctement de cette tâche. Dans ce cadre, la FAO

⁴⁹¹ FLOTHMANN S., VON KISTOWSKI K., DOLAN E., LEE E., MEERE F., "Closing Loopholes: getting illegal fishing Under Control", *Science* 328, 2010.

⁴⁹² ROS N., « Halte au piratage halieutique », 2002, op. cit., p 23.

⁴⁹³ MORIN M., « L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'État du port », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique (ADMO)*, 2010, p 6.

⁴⁹⁴ WWF, *Illegal fishing in arctic waters*. Oslo: WWF International Arctic Programme, International guidelines take aim at illegal fishing (IUU), 2008.

reconnaît les besoins particuliers des pays en développement et affirme que les parties doivent fournir une assistance technique et financière à ceux qui deviennent partie au traité.

Il n'y a pas vraiment d'innovation juridique dans cet accord qui est davantage de nature technique⁴⁹⁵ si ce n'est l'intégration en droit positif de termes clés en droit des pêches. En définitive, on constate que la pêche qui est visée par l'Accord, sur la base d'une coopération, est la pêche illicite dans sa pratique, par rapport à son objet théorique visant la pêche INN⁴⁹⁶.

Les opérateurs engagés dans des activités de pêche INN disposent d'un éventail de tactiques et utilisent les lacunes dans le droit international pour vendre leur produit sur le marché. Les mesures du ressort de l'État du port contribuent à la lutte contre la pêche illicite en renforçant les contrôles. En effet, tout poisson capturé en mer doit être débarqué quelque part. Néanmoins le fait de refuser l'entrée et le débarquement des captures ne permet pas forcément la condamnation de l'activité illicite, mais simplement de la repousser dans une autre juridiction. Cela peut être utile pour les États n'ayant pas de grandes capacités d'inspections. Toutefois, les navires peuvent être aussi repoussés vers d'autres ports où les contrôles seraient moins stricts et la marchandise non vérifiée. Les mesures de l'État du port ne peuvent être une réussite que si les États, au moins de la même région et au mieux au niveau mondial, appliquent et mettent en œuvre ces mesures sur une base de critères communs. Par ailleurs, l'exercice des compétences de l'État du port est limité par la suspension potentielle des poursuites et la limitation de l'exercice du pouvoir judiciaire⁴⁹⁷. Dans cet exercice l'implication d'autres acteurs comme les transports maritimes, les affréteurs ou l'État du pavillon est un impératif⁴⁹⁸.

Pour ne pas se focaliser simplement sur la capture et le débarquement des ressources halieutiques, l'association de plusieurs compétences de l'État est donc primordiale dans la lutte contre la pêche INN ; celles liées à la responsabilité de l'État de commercialisation se sont développées plus récemment.

L'État de commercialisation va permettre, en théorie, de prévenir les lacunes du droit international dont les règles en haute mer sont encore trop laxistes souvent par manque de consensus⁴⁹⁹. Ces mesures vont avoir un impact extraterritorial en droit international en ce sens qu'elles permettent aux États d'étendre leurs législations et leurs standards par rapport à des activités qui auraient lieu en dehors de leur territoire⁵⁰⁰.

⁴⁹⁵ MORIN M., « L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'État du port », 2010, op. cit., p 5.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p 6.

⁴⁹⁷ DE PAIVA TOLEDO A., « la protection juridique internationale de la biodiversité marine, Revista Veredas do Direito », 2016, op. cit., p 31

⁴⁹⁸ DIPLA H., « Les pouvoirs de contrôle de l'État du port dans la CNUDM et dans la réglementation pertinente de l'Union européenne », 2014, op. cit., p 249.

⁴⁹⁹ Ce point est davantage abordé dans le chapitre suivant au regard de l'analyse des mesures de conservation et de gestion prises par les organisations régionales de gestion des pêches ayant compétence en haute mer.

⁵⁰⁰ KOPELA S., «Port state jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global commons», *Ocean development & International Law*, 47 :2, 2016, p 90.

Sous-section II. L'angle économique des récentes compétences de « l'État de commercialisation »

D'abord concentrée sur des espèces à haute valeur commerciale, la pêche illicite, non déclarée, non réglementée profite des opportunités de profits illicites pérennes par la vente de ces produits halieutiques. Un certain nombre de pays importateurs de poissons et de produits de la pêche ont commencé à édicter ou à mettre en application des mesures complémentaires qui visent à s'attaquer au problème, sous un angle nouveau, par le biais d'un contrôle du commerce. Il convient de définir les responsabilités de l'État de commercialisation et les mesures pouvant être envisagées dans cette optique (§.I.) pour traiter ensuite de la question des ressources halieutiques dans le droit du commerce international (§.II.) et conclure sur l'efficacité potentielle de ces mesures (§.III.)

§.I. la définition des responsabilités de l'État de commercialisation

Si en droit international on parle d'État du pavillon, d'État côtier, ou d'État du port⁵⁰¹, il n'existe à ce jour pas de définition internationale spécifique de la compétence des États en matière de commerce qui mentionnerait directement la lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée. Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (PAI-INN) de la FAO évoque en 2001 la responsabilité des États pour empêcher que du poisson pêché par des navires identifiés par des organisations régionales compétentes de gestion des pêches comme s'adonnant à la pêche illicite, non déclarée, non réglementée ne fasse l'objet d'un commerce ou ne soit importé sur leur territoire national⁵⁰². Le droit international utilise ici le terme de « *mesures relatives au marché* »⁵⁰³ ou « *mesures relatives au commerce internationalement convenues* »⁵⁰⁴. En droit interne, on parle quelque fois de compétence d'« *État du marché* »⁵⁰⁵ mais surtout d'« *État de commercialisation* », ⁵⁰⁶ comme défini par l'Union européenne, c'est-à-dire d'obligations relatives aux mesures que le droit européen impose à un État en sa qualité d'État de commercialisation.

⁵⁰¹ L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 parlait déjà d'État côtier, d'État du pavillon et de l'État du port, la notion de compétence de l'État importateur est plus récente.

⁵⁰² Article 66 « Les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires, conformément au droit international, pour empêcher que du poisson pêché par des navires identifiés par des organisations régionales compétentes de gestion des pêches comme s'adonnant à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ne fasse l'objet d'un commerce ou ne soit importé sur leur territoire. L'identification des navires par l'organisation régionale de gestion des pêches devrait suivre des procédures convenues et avoir lieu de manière équitable, transparente et non discriminatoire. Les mesures relatives au commerce devraient être adoptées et appliquées conformément au droit international, notamment aux principes, droits et obligations établis dans les Accords de l'OMC et de manière équitable, transparente et non discriminatoire. Les mesures relatives au commerce ne devraient être utilisées qu'à titre exceptionnel, lorsque d'autres mesures se sont révélées inefficaces pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et uniquement après consultation avec les États intéressés. Les mesures relatives au commerce unilatérales sont à éviter ». FAO., Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, 2001, op. cit.

⁵⁰³ Préambule, FAO, Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée, 2009, op. cit.

⁵⁰⁴ FAO, Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, 2001, op. cit.

⁵⁰⁵ Ce terme est parfois employé en anglais néanmoins l'UE, en français, traduit cette notion par compétence de l'« État de commercialisation » comme mentionné au sein du Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Journal officiel de l'Union européenne, 2008

⁵⁰⁶ Ibid., article 31, §. 3, « Un pays tiers peut être reconnu comme non coopérant s'il ne s'acquitte 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'État du pavillon, d'État du port, d'État côtier

La définition de « *l'État de commercialisation* » s'applique à tout État important des produits halieutiques (transformés, congelés, frais, etc.). Dans ce contexte, de nombreux États impliquent leur responsabilité en tant qu'État de commercialisation lorsque, dans une chaîne de valeur, des produits halieutiques sont importés puis réexportés plusieurs fois jusqu'au marché de consommation finale. Il n'y a pas un « *État de commercialisation* », mais de nombreuses autorités qui ont des responsabilités de « *l'État de commercialisation* » incluant les États non côtiers qui n'ont pas d'industries de pêche.

Dans ce cadre, l'État de commercialisation peut mettre en place des mesures non tarifaires comme un embargo vis-à-vis de l'importation de produits halieutiques en provenance d'un État tiers. L'État de commercialisation dispose ainsi d'une fonction de contrôle commercial et a la possibilité d'édicter des mesures ou des limites relatives à la circulation marchande concernant certains produits capturés ou transformés dans des conditions qu'il considère comme illicites et qui peuvent s'étendre à l'ensemble des produits de la pêche. Ces mesures visent à accroître à la fois les coûts de carburant et de navigation des navires de pêche illicite, non déclarée, non réglementée, lorsqu'un opérateur a l'interdiction de débarquer ses captures dans un port donné, et doit donc aller de plus en plus loin pour trouver un débouché à ses captures⁵⁰⁷. Ce processus rejoint les mesures prises en vertu de l'État du port car l'action de l'État de commercialisation reste spatialement limitée et possible dans le cadre de son seul territoire national contrairement aux compétences de l'État du pavillon.

Dans la lutte engagée contre la pêche INN et les États non coopérants en la matière, il faut s'interroger sur les compétences de l'État de commercialisation et sa capacité à contrôler et contraindre les filières de transformation et de commercialisation qui pourraient être impliquées dans le commerce de produits halieutiques illégaux. L'avantage est que les filières à terre sont plus faciles à démanteler que les sociétés de pêche qui ont recours aux pavillons de complaisance et au système des sociétés écran qui les protègent des poursuites judiciaires⁵⁰⁸. Ces opérateurs profitent de plus de la faiblesse des contrôles, due en partie à leurs coûts exorbitants, dans les zones de haute mer éloignées des côtes.

L'État de commercialisation n'a qu'un rôle de contrôle économique. Il peut prendre des mesures administratives et de police économique mais ne peut pas prendre de mesures répressives pénales

ou d'État de commercialisation. » et Préambule, §. 30, « *Le fait que certains États ne s'acquittent pas de l'obligation de prendre des mesures propres à garantir le respect, par leurs navires de pêche ou leurs ressortissants, des règles en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, obligation que leur impose le droit international en leur qualité d'États du pavillon, d'États du port, d'États côtiers ou d'États de commercialisation est l'un des principaux facteurs favorisant la pêche INN, et il convient que la Communauté s'emploie à résoudre ce problème.* »

⁵⁰⁷ LE GALLIC B., "The use of trade measures against illicit fishing: Economic and legal considerations", *Ecological Economics*, 2008, op. cit. p 181.

⁵⁰⁸ CHOQUET A., « La répression au service de la prévention judiciaire de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, le cas de la pêche de la légine autour des îles subantarctiques françaises », In CUDENNEC A. (sous la direction), *Le droit pénal et la mer*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006, p 196.

dans le cas d'une infraction pénalisable, voire considérée comme de niveau criminel ou délictuel dans certains pays. Ces compétences lui permettent de faire barrage aux entrées et à la circulation de produits halieutiques importés mais ne sanctionnent pas directement les auteurs d'un comportement identifié par le droit comme répréhensible.

L'efficacité de l'intervention de l'État de commercialisation supposerait de connaître les filières frauduleuses internationales où s'écoulent les produits de la pêche INN. Or, il est évident que ces filières sont opaques et reproduisent hélas pour partie les modèles connus de l'économie du crime. Toutefois, l'État de commercialisation a un impact significatif lorsqu'il prend une mesure économique sur l'État exportateur en infraction – qui est souvent assimilé à l'État du pavillon dans le cas des activités de pêche – responsable du contrôle de ces opérateurs (navires et ressortissants) dans le sens où l'État de commercialisation restreint économiquement les débouchés de toute une filière exportatrice de produit halieutique dans son ensemble lorsqu'il documente quelques infractions sur une ou plusieurs pêcheries.

Toute la filière est ainsi impliquée, comme indiqué dans le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN : « *les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que leurs importateurs, transbordeurs, acheteurs, consommateurs, fournisseurs de matériel, banquiers, assureurs et autres prestataires de services, ainsi que le public, sont conscients des effets négatifs des relations commerciales qu'ils pourraient entretenir avec des navires identifiés comme pratiquant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, que ce soit par l'État sous la juridiction duquel le navire opère ou par l'organisation régionale de gestion des pêches compétente, conformément à ses procédures convenues, et devraient envisager de prendre des mesures pour décourager ce type de relations commerciales* »⁵⁰⁹. Les mesures relatives au commerce internationalement convenues⁵¹⁰ suggèrent dans la pratique d'inclure « *l'adoption de normes multilatérales en matière de documentation et de certification des captures, ainsi que d'autres mesures appropriées convenues sur le plan multilatéral, telles que les contrôles ou les restrictions à l'importation et à l'exportation* »⁵¹¹. Pour éviter les risques de fraudes, le Plan d'action international suggère que ces mesures au regard des certifications et des documents de captures devraient autant que possible être des dispositifs électroniques et normalisées⁵¹². Cette conversion du format papier au format électronique prend du temps et la majorité des certificats de capture restent encore aujourd'hui sous format papier. De plus, pour une meilleure visibilité des flux commerciaux mondiaux le Plan d'action demande aux États de « *s'efforcer d'utiliser le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises pour les poissons et les produits dérivés, afin de contribuer à promouvoir la mise en œuvre du Plan d'action international* »⁵¹³. Ces aspects pratiques sont énumérés à condition de respecter les accords de l'Organisation

⁵⁰⁹ Article 73, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁵¹⁰ *Ibid.*, Article 65 à 76.

⁵¹¹ *Ibid.*, Article 69.

⁵¹² *Ibid.*, Article 76.

⁵¹³ *Ibid.*, Article 75.

mondiale du commerce (OMC) et donc de l'adoption de manière équitable, transparente et non discriminatoire de toutes ces mesures⁵¹⁴. Ceci démontre que la gestion des ressources halieutiques par l'État de commercialisation ne peut se faire sans le respect du droit international du commerce.

§. II. Le traitement des ressources halieutiques dans le droit de l'OMC

Le commerce des ressources halieutiques en tant que bien commun, dispose à l'OMC d'une place particulière dans le droit du commerce international qu'il convient de définir (A). Ces échanges y font parfois office d'exception (B) même si des difficultés juridiques pour le commerce international des produits halieutiques s'opposent à des aspects environnementaux (C). L'étude de quelques cas juridiques représentatifs de l'évolution du traitement des ressources halieutiques dans le droit de l'OMC permettra finalement d'accompagner cet argumentaire (D).

A. La définition des ressources halieutiques selon l'OMC

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), suite à la conclusion des accords de Marrakech en 1994, institutionnalise le droit international économique du commerce⁵¹⁵. Il est sollicité pour réguler les échanges internationaux notamment ceux concernant les ressources halieutiques. Le seul élément de l'extraction ne fait pas d'une ressource halieutique un produit soumis au droit de l'OMC. Ce droit ne s'applique qu'aux échanges internationaux. Il faut par conséquent que les produits halieutiques soient intégrés au commerce international pour rentrer dans son champ de compétence.

L'OMC a comme principale fonction de favoriser autant que possible « *la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges* »⁵¹⁶ et codifie ces principes, qui s'appliquent de fait aux produits halieutiques en tant que marchandises. Elle mentionne, de plus, au premier article de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui régit le commerce des marchandises, le « *traitement général de la nation la plus favorisée* » et précise que « *Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties*

⁵¹⁴ *Ibid.*, Article 65, 66, 69 et 73.

⁵¹⁵ Autrefois le GATT de 1947 était le seul accord régulant les échanges internationaux, la charte de la Havane n'ayant jamais été ratifiée, cet accord provisoire devint définitif en 1994 avec les accords de Marrakech. Un accord en 1955 inséra les produits agricoles, dont les produits halieutiques, en droit international du commerce. Il est néanmoins important de noter que de tout temps des accords multilatéraux ont été créés dérogeant aux règles du GATT. Le GATT de 94 avec ces 6 mémorandums d'accord, en plus des marchandises, traite également des services et la propriété intellectuelle.

⁵¹⁶ Consultez le site de l'OMC : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm

*contractantes (...)*⁵¹⁷. Ainsi au terme des Accords de l'OMC, en principe, les pays ne peuvent pas établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux. De même la discrimination entre nationaux et étrangers (ci comme « traitement national ») n'est pas autorisé⁵¹⁸.

Pour ce qui est de l'activité de pêche, l'acte final de l'accord qui institue l'OMC en 1994 mentionne des secteurs spécifiques comme l'agriculture, où la pêche apparaît. Sans être exhaustif, le domaine de la pêche est abordé dans certaines rubriques relatives aux mesures à adopter en faveur de pays en voie de développement, au sein de rapports sur le commerce, le développement durable, les négociations sur les produits provenant des ressources naturelles, et quelques autres sujets dont l'un des plus évoqués : les subventions au secteur.

B. L'exception environnementale utilisable pour la protection des ressources naturelles extraites en mer

Le droit de l'OMC mentionne directement la question environnementale même si celle-ci se retrouve relayée dans le préambule et mentionnée une fois⁵¹⁹. La prise en compte de ces questions, au sein de l'article XX du GATT⁵²⁰, est établie dans un cadre normatif relatif aux exceptions à la réglementation générale du GATT qui débouche sur la recherche d'un équilibre entre libéralisation des échanges et protection de l'environnement en essayant d'éviter le développement d'un « protectionnisme vert »⁵²¹. La limitation du commerce à travers ces exceptions ne manque pas de rappeler que l'objectif principal de l'OMC reste la libéralisation des échanges, notamment dans le préambule de l'article XX où il est énoncé que les exceptions, dont celles ayant trait à la protection environnementale, ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ni une restriction déguisée au commerce international⁵²². Ainsi, l'OMC suscite des débats sur le contenu et les limites à la souveraineté nationale et, par opposition, sur la légitimité de l'OMC en lien avec la reconnaissance de valeurs telles que l'environnement ou les droits de l'homme. Ces

⁵¹⁷ L'Accord sur l'OMC comprend « l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 » Cet instrument, dénommé le "GATT de 1994", est fondé sur le texte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce originel, dénommé le "GATT de 1947". Le texte du "GATT de 1947", tel qu'il a été ensuite modifié par décision des parties contractantes à l'Accord général : Article premier, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*.

⁵¹⁸ Partie II, Article III, « Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures », *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*

⁵¹⁹ OMC, *Accord instituant l'organisation mondiale du commerce, 1994* : Préambule, « Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique »

⁵²⁰ Article XX: General Exceptions, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)* et Article XX, Exceptions générales, OMC, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "GATT de 1994"), p 40. Lister en FR

⁵²¹ ROCA D., « Droit de l'OMC, pêche maritime et changement climatique. Le droit de l'OMC est-il susceptible d'assurer la préservation de la ressource marine affectée par le changement climatique ? », In *Annuaire du Droit de la mer*, 2011, Tome 16, p 156

⁵²² Article XX, Exceptions générales, introduction : « 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, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures », OMC, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, op.cit.

questions étant traitées en tant qu'exceptions au sein du droit, on peut penser que c'est à travers ce prisme que sera envisagée la lecture d'un instrument international dans ce domaine⁵²³.

Un État partie peut donc être autorisé à imposer une interdiction relative au commerce s'il peut le justifier par l'une des dix exceptions générales de mesures de protection qui sont admises par le GATT de 1994. Deux exceptions principales concernent directement les produits halieutiques. Le point b de l'article XX du G.A.T.T « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* » et le point g « *se rapportant 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* ». Toutefois, cette dernière exception est seulement applicable conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales, conditions nécessaires à la validité de l'exception en vue d'une impartialité qui impose les mêmes restrictions pour les produits étrangers et domestiques. Quant au caractère épuisable des ressources, l'exception n'a pas de suite considéré les ressources vivantes et donc halieutiques au moment de la signature de l'accord. C'est l'affaire États-Unis – Crevettes qui a permis de décider si l'expression « *ressources naturelles épuisables* » désignait exclusivement les minéraux et les ressources non vivantes ou pouvait également s'appliquer aux ressources vivantes et renouvelables (en l'espèce, les tortues marines). Ainsi bien qu'elles soient en principe capables de se reproduire et sont donc « *renouvelables* », elles peuvent dans certaines circonstances se raréfier, s'épuiser ou disparaître, l'un n'excluant pas l'autre⁵²⁴. La notion de « *ressources naturelles épuisables* » inclut donc les ressources biologiques en fonction du droit en vigueur au moment de l'interprétation actuelle et non au moment de la rédaction du GATT⁵²⁵.

C. Quelques cas représentatifs de l'évolution du traitement des ressources halieutiques dans le droit de l'OMC

En cas de conflit, l'OMC offre un espace à ses membres pour régler les différends commerciaux, assuré au moyen d'un mécanisme de règlement des différends juridiquement contraignants, et complété par la jurisprudence de l'OMC. En premier, les parties au différend essayent d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante à travers un groupe spécial. Si aucune solution n'est trouvée, le groupe spécial présente ses constatations et recommandations sous la forme d'un rapport écrit à l'Organe de règlement des différends (ORD)⁵²⁶.

À deux reprises, les exceptions du GATT ont été évoquées pour restreindre le commerce de produits halieutiques. Dans l'affaire États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes

⁵²³ ROCA D., « Droit de l'OMC, pêche maritime et changement climatique. Le droit de l'OMC est-il susceptible d'assurer la préservation de la ressource marine affectée par le changement climatique ? », 2011, op. cit., p 170.

⁵²⁴ §. 128, OMC, *Différends n° 58 (et 61), États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, Rapport de l'organe d'appel, Décision adoptée le 6 novembre 1998.

⁵²⁵ DAILLIER P., de LA PRADELLE G., GHÉRARI H., *Droit de l'économie internationale*, Centre de droit international de l'université de Paris X, Éditions A. Pédone, Paris, 2004, p. 881.

⁵²⁶ Article 12, OMC, *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, au 26 août 2019.

et de certains produits à base de crevettes, qui opposait l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande aux États-Unis en 1997, la mesure en cause était la prohibition à l'importation de crevettes par les États-Unis en provenance de pays non certifiés c'est-à-dire de pays qui n'avaient pas utilisé ou imposé un certain type de filet incluant un "dispositifs d'exclusion des tortues" ou toute autre technologie limitant l'impact sur ces ressources naturelles, contrairement à ce que les États-Unis appliquait pour sa propre flotte. L'OMC a reconnu que les mesures visant à protéger les tortues marines étaient légitimes au regard de l'article XX du GATT, sous réserve de non-discrimination. Néanmoins, les États-Unis n'ont pas eu gain de cause dans cette affaire, non pas parce qu'ils tentaient de protéger l'environnement en réglementant la possibilité d'importation au regard des méthodes de production et de capture, mais parce qu'ils établissaient une discrimination « *arbitraire et injustifiable* »⁵²⁷ entre les Membres de l'OMC, en accordant aux pays de l'hémisphère occidental, essentiellement dans la zone Caraïbes (Atlantique Nord-Ouest), une assistance technique et financière et des délais de transition plus longs que pour les quatre pays d'Asie qui avaient porté plainte. Les États-Unis semblent avoir reconnu l'existence d'une violation de l'article XI (prohibition des restrictions quantitatives) par cette mesure, constaté par le groupe spécial, car ils n'ont présenté aucun argument pour leur défense à ce sujet⁵²⁸. L'organe d'appel, bien qu'arrivant à la même conclusion que le groupe spécial, infirmera l'interprétation juridique que le groupe de travail a donné à l'article XX du GATT en déterminant « *d'abord si une mesure peut être provisoirement justifiée du fait qu'elle entre dans l'une des catégories énumérées aux alinéas a) à j), puis examiner cette même mesure au regard du texte introductif de l'article XX* ». Ceci démontre que dans cette instance, la volonté d'un commerce libre est prédominante par rapport aux mesures exceptionnelles de l'environnement⁵²⁹. Il est vrai que l'objectif primaire de l'OMC est de régir le commerce international et non d'assurer la préservation de l'environnement⁵³⁰. Les mesures techniques nationales - comme ici les méthodes de pêche, visant à protéger l'environnement - ont toutefois des effets extraterritoriaux, envisagés sous le prisme des exceptions aux principes du libre-échange prévues par les accords de l'OMC.

Les méthodes d'extraction des ressources ont été relevées dans une autre affaire avec la plainte du Mexique en 2008 contre les États-Unis. Le Mexique alléguait que les mesures américaines en cause qui fixaient les conditions d'utilisation d'un étiquetage "*Dolphin Safe*", le conditionnait à la présentation de certains éléments de preuves documentaires variant en fonction de la zone de capture du thon et de l'engin de pêche utilisé. Les dispositions prises par les États-Unis pour limiter la méthode de pêche à la senne tournante, principale méthode de pêche de l'industrie mexicaine, considérée comme engendrant de graves dommages pour les populations de dauphins, n'ont pas

⁵²⁷ Selon l'organe d'appel « *La mesure constituait également une discrimination « arbitraire » en raison de la rigidité et de l'inflexibilité avec lesquelles elle était appliquée et du manque de transparence et d'équité au plan de la procédure dans l'administration des règlements commerciaux* » et « *Pour arriver à cette conclusion, l'Organe d'appel, dans son raisonnement, a notamment dit que la mesure, de par la manière dont elle était appliquée, constituait une discrimination « injustifiable » du fait de son effet coercitif voulu et effectif sur les décisions spécifiques prises par les gouvernements étrangers Membres de l'OMC* », OMC, Différends n° 58 (et 61), États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, 1998, op. cit.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ ROCA D., « Droit de l'OMC, pêche maritime et changement climatique. Le droit de l'OMC est-il susceptible d'assurer la préservation de la ressource marine affectée par le changement climatique ? », 2011, op. cit., p 158.

été acceptée par l'Organe d'appel de l'OMC. Ce sont les prescriptions différentes, imposées aux États comme la documentation, le repérage et la vérification selon la zone de pêche où le thon a été capturé, qui étaient en cause. Celles-ci, engendrant des charges additionnelles, ont été considérées *de facto* comme discriminatoires modifiant les conditions de concurrence sur le marché des États-Unis au détriment des produits du thon mexicain.

L'organe de règlement des différends n'a jusque-là jamais rejeté l'application de l'exception environnementale pour la mise en place de mesures commerciales concernant la protection de ressources naturelles liée aux méthodes d'extraction des ressources halieutiques. Cependant il a toujours jugé qu'elles étaient appliquées de manière discriminatoire. Les conditions de concurrence sur le marché créée par des mesures environnementales ont à chaque fois été condamnées pour ce qui est du commerce des produits halieutiques. Néanmoins, de manière plus générale, en mai 2015, l'OMC relevait 311 restrictions quantitatives au commerce, suivant l'Article XX b. "*nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux*", c'est le nombre le plus important de restrictions⁵³¹.

Même si aujourd'hui aucun différend n'a directement concerné en tant que tel un fait avéré de pratiques de pêche illicite, non réglementée ou non déclarée, la jurisprudence disponible en matière de droit international du commerce aborde la question des méthodes de production, c'est-à-dire en partie celles des méthodes d'extraction des ressources marines et la prohibition souhaitée de certaines méthodes (engins de pêche, maille des filets, prises accessoires, etc.) par certains États. Ce faisant, la prohibition d'une méthode peut aboutir à l'interdiction d'entrée et de commercialisation sur un territoire national de produits de la mer obtenue par cette méthode ou en découlant dans le cas de produits transformés (chaîne de production plus longue et plus complexe alors à tracer) devenant alors une activité prohibée, si l'on respecte le droit interne de ce même État, sous réserve de protection environnementale en tout ou partie.

Cet aspect risque d'émerger avec la transformation des droits nationaux, notamment au moment où par exemple la nouvelle Politique commune des pêches (PCP) de l'Union européenne, depuis le 1^{er} janvier 2015, met en place un système obligeant les pêcheurs à débarquer toutes les captures des espèces faisant l'objet de limites de capture, l'exception se concentrant sur les espèces menacées ou non commerciales, c'est-à-dire des prises accessoires (ou qualifiées d'accidentelles) qui auraient auparavant été rejetés. L'objectif de l'Union européenne est d'éviter un « *gaspillage substantiel* » car les captures non-désirées et les rejets ont une incidence négative sur l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer et des écosystèmes marins, ainsi que sur la viabilité financière des pêcheries⁵³². L'obligation de débarquement est introduite progressivement d'ici à 2019 et les

⁵³¹ OMC, *Comité de l'accès aux marchés, restrictions quantitatives : renseignements factuels sur les notifications reçues*, rapport du Secrétariat, 22 mai 2015, 10 p.

⁵³² Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil*, op. cit.

pêcheurs, qui ne respecteront pas ces mesures, seront considérés comme effectuant une activité de pêche illégale, car ils ne respecteront pas les règles juridiques et les réglementations européennes. C'est ici, une interrogation en suspens pour les pays tiers qui exporteront vers l'UE : quels seront les niveaux d'exigences de l'Union européenne au regard de la sélectivité des méthodes de pêche. Les conditions d'exercice de la pêche restrictive et parfois coûteuses pour protéger l'environnement influence déjà la détermination de l'objet de pêche INN qui est inhérente à chaque État selon son droit interne puisque le droit international ne définit pas ce niveau d'illicéité mais seulement qu'elle est une activité en contravention des droits nationaux de manière générale.

Contrairement à d'autres trafics illicites, dans le cadre d'activité de pêche illicite, de pêche non déclarée et de pêche non réglementée, ce n'est pas le produit qui est extrait qui est condamnable, mais la façon de pratiquer l'activité de pêche et d'extraire les ressources halieutiques qui va contre le droit officiel et classique de la pêche (pêche illicite), ou qui ne tient pas compte des obligations de transparence et de rapportage (pêche non déclarée), ou des nécessités de juridiciser le secteur (pêche non réglementée) avec une carence à agir qui n'est plus admise. Les techniques de pêche considérées comme « non durables »⁵³³, et pas seulement de pêche INN, pourraient être affectées par le développement de l'exception environnementale, restriction au libre commerce. Il est ainsi nécessaire d'articuler le droit international économique avec le droit des pêches maritimes afin qu'ils ne se juxtaposent ou ne se contredisent pas.

D. La difficulté juridique pour le commerce international des produits halieutiques

Les activités de pêche étant réglementées par le droit international de la mer, mais aussi des pêches,⁵³⁴ et les ressources marines vivantes (possiblement) protégées par celui-ci notamment à l'article 61 « *conservation des ressources biologiques* » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'intégration de l'argument du champ environnemental justifiant la prise d'une mesure empêchant l'entrée sur le territoire est envisageable en droit économique international. L'organe d'appel de l'OMC a fait écho du refus de lire le droit de l'OMC en « *l'isolant cliniquement* » du droit international public⁵³⁵ sans résoudre les désarticulations que rencontre l'ordre juridique international. En l'absence de hiérarchisation, deux corps de règles peuvent être mis face à face, égaux et autonomes⁵³⁶. En ce sens le lien entre droit international de l'OMC et droit de

⁵³³ Union européenne, Règlement (UE) n° 1026/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant certaines mesures aux fins de la conservation des stocks halieutiques en ce qui concerne les pays autorisant une pêche non durable

⁵³⁴ Article 61, « *Conservation des ressources biologiques* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit ou encore le Code de conduite pour des pêches responsables de 1995 de la FAO répondant au fait que "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".

⁵³⁵ OMC, États-Unis — Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, Règlement des différends : affaire DS2, Rapport de l'organe d'appel, 29 avril 1996.

⁵³⁶ MALJEAN-DUBOIS S., « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », In *Annuaire français de droit international*, volume 48, 2002, p 621.

l'environnement, y compris les accords multilatéraux, est complexe et n'est pas toujours sans poser de conflits.

Le GATT n'empêche à aucun moment la création d'accords commerciaux multilatéraux, entraînant aujourd'hui un éclatement du droit international en matière de réglementation commerciale. Ce manque d'homogénéisation a déjà été critiqué par les multinationales soumises à différentes juridictions qui se voient taxées de multiples fois sans vraiment de cohérence. La spécificité des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux pourrait probablement mieux refléter la réalité de la chaîne d'approvisionnement entre les pays. Ainsi différents niveaux d'application des règlements ou des règles qui se chevauchent rendent le marché mondial vulnérable aux abus⁵³⁷. La combinaison des lois nationales, internationales et régionales visant à réguler le marché mondial crée des possibilités de stratégies d'évitement des lois pour les opérateurs de pêche.

Précisément, parmi toutes les possibilités, les mesures relatives au commerce internationalement convenues, comme le souligne le PAI-INN de la FAO, demeurent d'un usage extrêmement conditionné et devraient être « *interprétées et appliquées conformément aux principes, droits et obligations fixées par l'Organisation mondiale du commerce et mises en œuvre de manière équitable, transparente et non discriminatoire* ». Toutefois, la FAO ici ne manque pas de rappeler et de limiter la portée des mesures en rappelant que celles-ci « *ne devraient être utilisées qu'à titre exceptionnel, lorsque d'autres mesures se sont révélées inefficaces pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et uniquement après consultation avec les États intéressés. Les mesures relatives au commerce unilatérales sont à éviter* »⁵³⁸. Ici l'aspect exceptionnel de la mesure - comme le rappelle le caractère « *nécessaire* » évoqué à l'exception b de l'article XX du GATT - ou lorsqu'il faut admettre des réserves en disent long sur l'influence économique et contraignante pour ne pas mettre en péril le libre-échange, les opportunités permises par le commerce international et les limites de sa régulation dans le développement de la pêche illicite et dans sa persistance. C'est un groupe restreint de juges, au sein de l'organe de règlements des différends de l'OMC, habilité à prendre des décisions et à arbitrer entre environnement, droit de l'homme et commerce qui influence les juridictions nationales. L'objectif établi de l'OMC étant la liberté des échanges, au contraire d'autres organes politiques ou tribunaux internationaux, pourraient rendre un verdict différent selon la légalité de ces mesures, ou encore à travers la légalité de leur statut démocratique, ou bien à travers l'aspiration des peuples. À titre d'exemple, le caractère « *nécessaire* » n'étant pas explicité cela pourrait amener à différentes conclusions selon les situations et les accords régionaux en jeu.

Il n'y a pas de hiérarchie des normes dans le cadre du droit international. C'est la raison pour laquelle certains scientifiques suggèrent d'en établir une pour le droit international afin d'éviter des

⁵³⁷ §. 38, FAO Comité des pêches, *Rapport de la treizième session du Sous-Comité du commerce du poisson*, Hyderabad, Inde, 20-24 février 2012, FAO Rapport sur les pêches et l'aquaculture, No. 996. Rome, FAO, 2012.

⁵³⁸ §. 66 à 76, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

interactions négatives des régimes commerciaux⁵³⁹. En théorie et jusqu'à présent, le droit de l'OMC s'articule avec le droit international des pêches. C'est l'application de règlements qui est la plus susceptible d'être contestée par ceux qui estiment que l'on porte atteinte aux conditions de la liberté du commerce international et par répercussions à des intérêts de commerce forts. Ainsi, la portée et l'efficacité des mesures de l'État de commercialisation reste à questionner.

§.III. L'efficacité des mesures de l'État de commercialisation

Le résultat des mesures relatives au commerce est la limitation des possibilités d'exporter, voire la restriction du droit d'exporter. Par l'adoption des normes, les États d'importation exercent une influence sur les méthodes de pêche des autres États et donc probablement dans un proche avenir, sur la notion de pêche « durable ». Ainsi, des États, ou des regroupements d'États, ont une influence avec les normes qu'ils prennent, sur les méthodes d'extraction et de production des autres, notamment lorsque l'argument considérant la protection d'espèce animale ou de ressources naturelles est avancé. Mais encore faut-il qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire pour que l'OMC accorde la validité à une exception au système, et qu'il dérive de sa politique de libre-échange vers plus de durabilité de l'exploitation de la ressource.

À titre d'exemple, si le règlement de l'Union européenne se veut non-discriminatoire lorsque des restrictions à l'importation sont prononcées sur son territoire, dans la pratique et sa mise en œuvre il peut l'être (voir infra Partie II). A ce jour, seuls des États « faibles », c'est-à-dire dont les produits halieutiques ne sont pas vitaux aux marchés européens, ont reçu un avertissement. Toutefois, sur la composante discriminatoire, aucun cas de justice n'a pour l'heure été porté par un État contre l'Union européenne.

Par ailleurs, ces mesures ne peuvent être efficaces si les responsabilités de l'« *État du pavillon* », de l'« *État du port* », et de l'« *État côtier* » ne sont pas intégrées et coordonnées avec celle de l'« *État de commercialisation* ». Leurs compétences étant imbriquées les unes avec les autres. Selon que la pêche est « illicite », « non déclarée » ou « non réglementée » les implications ne seront pas les mêmes pour les États et la lutte contre ce phénomène n'aura pas la même physionomie. Les compétences de l'État de commercialisation s'appuient sur celles de l'État du port et plus largement sur celles de l'État côtier pour contrôler et pour interdire les flux commerciaux provenant de la pêche INN. En effet, les mesures prises doivent se baser sur des contrôles, des inspections aux ports, et des faits (juridiques) légalement constatés et consignés par les autorités compétentes et assermentées (police administrative de contrôle...). Ces mesures relèvent directement de contrôles en mer et à terre des autorités du port et des affaires maritimes mais aussi, bien que cela puisse être théorique, de l'État

⁵³⁹ STOKKE O S., "Trade measures and the combat of IUU fishing: institutional interplay and effective governance in the Northeast Atlantic", *Marine Policy* 33, 2009, voir page

du pavillon (problème de la distance importante entre le contrôleur éventuel et les lieux de l'infraction). Par exemple, l'identification des produits de la pêche INN, basée sur une approche de risque inclus dans la réglementation de l'Union européenne, repose fortement sur les listes de navires de pêche INN des organisations régionales de gestion des pêches ou établies par des États pour contrôler les débarquements. Cela signifie que les autorités des États côtiers ou du pavillon qui contrôlent les navires en mer ont un rôle à jouer lors de l'enregistrement de ces navires sur une liste.

De plus, l'État de commercialisation ne peut délivrer qu'une sanction économique indirecte, puisqu'il n'y a aucune sanction juridique de nature financière directe ou de peine d'emprisonnement en cas de pratique délictuelle de pêche illicite ou non déclarée ou non réglementée. Si les produits halieutiques s'écoulent par réseaux illégaux, très vite le contrôle de police pénale (et judiciaire) s'avère nécessaire, davantage qu'un contrôle de traçabilité. La mise en œuvre de mesures restrictives liées au marché reste par conséquent à elles seules insuffisantes même si elle complète le dispositif de lutte contre la pêche INN.

Ces mesures ont le mérite d'influer les États tiers à renforcer une adoption plus large de textes juridiques internationaux, comme on peut l'observer avec la ratification de l'Accord relatif au mesure de l'État du port par la République de Corée, la Thaïlande, le Sri Lanka, la Guinée, Saint-Christophe et Niévès, Saint Vincent et les Grenadines et le Vanuatu après avoir reçu des avertissements officiels (carton jaune) de l'Union européenne en vertu de ses compétences en tant qu'« État de commercialisation » par le règlement (CE) 1005/2008 en matière de lutte contre la pêche INN. Aussi, la mise en place de plans d'action et de nouvelles politiques encourage la transparence, la collecte de données aux niveaux national et international sur les opérations de pêche INN, et enfin, l'application plus appuyée du droit international.

La pêche INN est un tripode et non pas un objet simple. Plusieurs types de mesures sont ainsi nécessaires pour refermer les mailles du filet sur les opérateurs engagés dans de telles activités. D'autant plus lorsque ces derniers traversent les différentes juridictions des États. C'est pourquoi ces dernières années, la lutte contre la pêche INN s'est déplacée à un niveau régional en même temps que la responsabilité individuelle des États. Les organisations régionales ont acquis des compétences de la part des États afin de renforcer la coopération entre eux pour gérer ces ressources halieutiques communes.

TITRE II. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DES ÉTATS VERS LES INSTITUTIONS RÉGIONALES

Si les ressources de l'océan ne sont la propriété d'aucun, elles sont pourtant partagées par tous. Les ressources halieutiques n'ayant pas de frontières, et les écosystèmes marins des océans étant connectés, la gestion et la conservation de ces ressources requièrent une coopération renforcée entre États. Pour cela les États ont transféré certaines de leurs compétences à des organisations régionales intergouvernementales ayant mandat pour la gestion des pêches.

Que l'objectif soit de freiner la création de mécanismes universels et l'établissement de règles générales considérées comme inadéquates par certains États ou de développer des pratiques novatrices au niveau régional à travers des laboratoires d'idées pour influencer un progrès mondial, la régionalisation politique, économique et juridique de la gestion des pêches a été renforcée ces dernières années en faisant apparaître un corpus de normes spécifiques. Globalement, l'histoire, montre que les tendances aux régionalismes se sont développées et généralisées. Dans un premier temps, la décolonisation a mené à des revendications et des préoccupations différentes des nouveaux États qui se sont réunis pour avoir une plus grande influence au niveau mondial. La régionalisation s'est ensuite développée avec les tentatives d'intégration politique et économique, notamment européennes⁵⁴⁰. Les modalités d'élaboration du droit de la mer illustrent cette tendance à la régionalisation avec les organisations régionales de gestion des pêches.

La Convention de Genève en 1958 sur la haute mer et la Convention de Montego Bay de 1982 inscrivent la liberté de pêcher parmi les libertés fondamentales en haute mer. Rappelons que la haute mer est définie par les zones au-delà des juridictions nationales, c'est-à-dire « *toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la ZEE, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel* »⁵⁴¹. La liberté d'accès à la haute mer est ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. Cependant, il faut constater d'emblée, comme le souligne la Convention de Montego Bay, que la liberté de la pêche est circonscrite et conditionnée par la conservation des ressources biologiques. À cette fin, les États dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques situées dans une même zone ont l'obligation de négocier en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées⁵⁴². La Convention de Montego Bay prévoit à cet effet la création des organisations de pêche sous régionales ou régionales (ORGP). Les États transfèrent ainsi une part de leur compétence aux institutions régionales. Les organisations régionales de gestion des pêches vont être génératrices de normes régionales, plus ou

⁵⁴⁰ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 87.

⁵⁴¹ PARTIE VII « Haute mer », section I. « dispositions générales », article 86, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁵⁴² *Ibid.*, Article 118, « Coopération des États à la conservation et à la gestion des ressources biologiques », « *Les États coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les États dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales.* ».

moins acceptées par les États partie, et qui influenceront en retour le développement du droit international de la mer. Toutefois, *la portée donnée par les États à l'action des organisations régionales spécialisées de gestion des pêches* (Chapitre I.) se retrouve généralement limitée par le mandat qui leur est donné ce qui permet finalement de comprendre plus en détails *le positionnement des organisations régionales de gestion des pêches dans le traitement de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (Chapitre II.).

CHAPITRE I. LE POSITIONNEMENT DES ORGANISATIONS RÉGIONALES SPÉCIALISÉES DE GESTION DES PÊCHES

Avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'extension sans précédent des droits de l'« État côtier » en mer à travers la mise en place d'une ZEE engendre quelques conflits, concernant les délimitations maritimes par exemple, mais favorise également le développement d'instruments de coopération, parfois juridiquement contraignants (si l'État y est partie) et même des ententes, à l'image de la gestion commune de stocks partagés par deux ou plusieurs États voisins.

Dès 1982, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer établit la notion de coopération pour les États comme un devoir à exercer par l'intermédiaire d'organisations régionales ou sous régionales de gestion des pêches⁵⁴³. Ces États ont donc des devoirs et des obligations visant à la conservation des ressources qu'ils ont acceptés en adoptant différents traités et en souscrivant aux contenus des directives internationales dans le domaine des pêches maritimes. Avec l'entrée en vigueur en 1994 de cette Convention, la rédaction de divers accords constituant des organisations régionales de gestion des pêches s'accélère. L'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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs de 1995, ci-après dénommé « *Accord sur les stocks chevauchants de 1995* » précise également cette obligation de coopération et donne une place centrale aux organisations régionales de gestion des pêches⁵⁴⁴.

Les États, en créant ces organisations régionales de gestion des pêches, leur reconnaissent une personnalité juridique internationale et consentent à se lier en tant qu'État partie⁵⁴⁵. Ils en définissent les contours et transfèrent une partie de leurs compétences de gestion vers ces institutions régionales spécialisées. Des mécanismes de coopération se développent afin d'éviter l'exacerbation de conflits entre pays exploitants, en cherchant un équilibre entre préservation de la ressource et liberté traditionnelle de pêche. Ces dispositions vont entraîner une sorte de *colonisation juridique de la haute mer par les organisations régionales de gestion des pêches* (Section I). La liberté de pêche en haute mer se retrouve ainsi limitée car conditionnée finalement à la conservation des ressources

⁵⁴³ *Ibid.*, Article 61 et 63.

⁵⁴⁴ Article 8, « *Coopération en matière de conservation et de gestion* », « *Les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer, agissant conformément à la Convention, coopèrent en ce qui concerne les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, soit directement soit par l'intermédiaire des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous régionaux ou régionaux compétents, en tenant compte des caractéristiques particulières de la région ou sous-région, afin d'assurer efficacement la conservation et la gestion de ces stocks* », Nations Unies, *Accord relatif à 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 des ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

⁵⁴⁵ Aussi qualifié de membres.

marines. C'est dans ce cadre, dûment organisé par les États que *le poids des mécanismes de prises de décision dans l'échec relatif à la gestion des pêches* (Section II.) est étudié afin de comprendre comment initialement des mesures de conservation et de gestion des pêches rigoureuses peuvent être adoptées pour la lutte contre la pêche INN.

Section I. La colonisation juridique de la haute mer par le droit des ORGP

Dès l'entrée en vigueur de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, la liberté de pêche, se retrouve limitée par les mesures de conservation et de gestion des ressources biologiques. La Convention établit que les États sont tenus de coopérer aux fins de conservation et de gestion des stocks, et *in fine*, tous les États sont encouragés à le faire au-delà de leur juridiction nationale⁵⁴⁶. Cette disposition invite les États, en droit international, à limiter la liberté de pêche en haute mer par continuité avec les mesures de conservation édictées au niveau national pour la ZEE et les espaces avant celle-ci. Dans cette continuité spatiale, les organisations régionales de gestion des pêches apparaissent dès lors comme l'outil de coopération institutionnalisé et juridique le plus efficace pour établir des mesures de conservation et de gestion des stocks communs, dit « stocks partagés ».

Historiquement, les deux premiers accords régionaux de gestion des pêches ont vu le jour avant l'adoption de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer et avaient déjà pour but d'adopter des mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques des stocks communs d'espèces commerciales. Les conventions relatives à la Commission internationale pour les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) et la Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC⁵⁴⁷) furent signées en 1949, et toutes deux sont entrées en vigueur en 1950⁵⁴⁸. La Commission internationale pour les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) fut remplacée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO, plus connue sous son sigle anglais NAFO) en 1979. La Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC), qui a d'abord été réunie les États-Unis et le Costa Rica, a été progressivement rejointe par d'autres États (le premier étant le Panama en 1953). 1966 voit l'adoption de la convention créant la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA⁵⁴⁹), qui entrera en vigueur en 1969. Davantage d'organisations régionales pouvant édicter des mesures contraignantes pour les parties qui les auraient acceptées apparaissent à partir des années 1980 tant pour les espèces thonières - la Commission pour la conservation du Thon rouge du Sud (*Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, son sigle n'existe qu'en anglais CCSBT)⁵⁵⁰ ; la Commission

⁵⁴⁶ Article 118 « coopération des États à la conservation et à la gestion des ressources biologiques », « Les États coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les États dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁵⁴⁷ Sigle existant seulement en anglais IATTC, pour *Inter-American Tropical Tuna Commission*.

⁵⁴⁸ Etant donné que toutes les organisations régionales de gestion des pêches présentées n'ont pas de sigles traduits en français, l'acronyme anglais est utilisé pour certaines tout au long de la thèse.

⁵⁴⁹ Ici le signe ICCAT en anglais sera utilisé dans le texte, le sigle Français CICTA est moins utilisé. Cette organisation est aussi connue sous le sigle « ICCAT » en anglais, International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

⁵⁵⁰ CCSBT, *Convention adoptée à Canberra le 10 mai 1993 et entrée en vigueur le 20 mai 1994*.

Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique - ICCAT (Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)⁵⁵¹ ; la Commission des Thons de l'Océan Indien - CTOI (Indian Ocean Tuna Commission, IOTC en anglais)⁵⁵² - que pour d'autres espèces comme la Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée - CGPM (General Fisheries Commission for the Mediterranean, GFCM en anglais)⁵⁵³ ; l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest - OPANO (Northwest Atlantic Fisheries Organization, NAFO en anglais) ; la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est – CPANE (North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC en anglais)⁵⁵⁴ ; l'organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (South East Atlantic Fisheries Organisation, SEAFO en anglais)⁵⁵⁵ ; l'Accord relatif aux Pêches dans le Sud de l'Océan Indien - APSOI (South Indian Ocean Fisheries Agreement, SIOFA en anglais)⁵⁵⁶ ; l'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, SPRFMO)⁵⁵⁷ ; la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources- CCAMLR dont le statut est particulier puisqu'elle a un mandat pour gérer les pêches mais n'est pas une organisation régionale de gestion des pêches)⁵⁵⁸ ; la Commission des Pêches du Pacifique Occidental et Central (Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC en anglais)⁵⁵⁹ et la Commission des pêches du Pacifique Nord (North Pacific Fisheries Commission- NPFC)⁵⁶⁰, pour ne citer que les principales.

La participation de ces organismes régionaux des pêches au Comité des pêches de la FAO va considérablement augmenter à partir des années 1995 avec l'adoption du Code de conduite pour une pêche responsable et accélérera l'initiation de réunions des organes régionaux des pêches en 1999 (appelé aussi réseau des organisations régionales de pêche⁵⁶¹). Les organisations les plus récentes sont actuellement l'Accord relatif aux pêches dans le Sud de l'océan Indien (APSOI) et la Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC) qui recouvrent des zones de pêches très vastes auparavant non réglementées pour les espèces dites benthiques (et donc principalement d'activité de pêche profonde), élément rare parmi les organisations régionales de gestion des pêches majoritairement dédiées aux ressources pélagiques et demersales.

Aujourd'hui, au vu de l'état des stocks, ces organisations doivent admettre que la gestion collective des ressources n'a pas été des plus efficaces. Pour comprendre cette situation, il convient de revenir sur la *constitution de l'organisation régionale de gestion des pêches* (Sous-section I) puis sur le principe

⁵⁵¹ CICTA, Convention adoptée à Rio-de-Janeiro le 14 mai 1966 et entrée en vigueur le 21 mars 1966.

⁵⁵² CTOI, Convention adoptée à Rome (FAO) on 25 November 1993 et entrée en vigueur le 13 novembre 1996.

⁵⁵³ CGPM, Convention établie par un amendement adopté à Rome à la FAO d'un ancien accord de pêche et est entré en vigueur le 29 avril 2004.

⁵⁵⁴ CPANE, Convention adoptée à Londres le 18 novembre 1980 et entrée en vigueur le 17 mars 1986.

⁵⁵⁵ SEAFO, Convention adoptée à Windhoek le 20 avril 2001 et entrée en vigueur le 13 avril 2003.

⁵⁵⁶ APSOI, Convention adoptée à Rome (FAO) le 7 juillet 2006 et entrée en vigueur le 21 juin 2012.

⁵⁵⁷ SPRFMO, Convention adoptée à Auckland le 14 novembre 2009 et entrée en vigueur le 24 août 2012.

⁵⁵⁸ CCAMLR, Convention adoptée à Canberra le 20 mai 1980 et entrée en vigueur le 7 avril 1982.

⁵⁵⁹ WCPFC, Convention adoptée à Honolulu le 5 septembre 2000 et entrée en vigueur le 19 juin 2004.

⁵⁶⁰ NPFC, Convention adoptée à Tokyo le 24 février 2012, et entrée en vigueur le 19 juillet 2015.

⁵⁶¹ En anglais "Regional Fishery Body Secretariats Network" <http://www.fao.org/fishery/topic/16918/en>.

fondamental du *consentement de l'État à se lier à l'organisation régionale de gestion des pêches* (Sous-section II).

Sous-section I. La constitution de l'ORGP

Les États qui ont des intérêts cumulés à la fois dans une zone de haute mer, ou pour des stocks chevauchants entre ZEE et de la ZEE vers la haute mer, ont la possibilité de devenir parties à une ou plusieurs organisations régionales de gestion des pêches. Ces États, collectivement, vont au moins au départ pour les États intéressés, participer à déterminer un *statut juridique à l'organisation régionale de gestion des pêches* (§. I.), puis à définir et en accepter des *compétences spatiales et matérielles* (§. II.).

§. I. Le statut juridique de ORGP

Le statut juridique d'une organisation régionale de gestion des pêches va être déterminé par son *acte constitutif* (A) qui aura ensuite une *implication sur son champ d'action* (B)

A. Les actes constitutifs de l'ORGP

La définition d'une « *organisation internationale* » s'entend par organisation intergouvernementale selon la Convention de Vienne⁵⁶². Dans ce cadre, les organisations régionales de gestion des pêches qui sont des entités intergouvernementales de coopération sont juridiquement reconnues comme des organisations internationales.

Cette définition est parfois estimée comme insuffisante en raison du fait qu'elle définit seulement une catégorie particulière de sujets de droit, en l'opposant aux organisations non-gouvernementales⁵⁶³. Si aucune définition de l'organisation internationale n'est reconnue de manière conventionnelle en droit international, la Commission du droit international⁵⁶⁴, dans son texte de projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, délimite l'expression « *organisation internationale* » par l'article II à « *toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une*

⁵⁶² L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation inter gouvernementale. Article 2, §. i, Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969.

⁵⁶³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 643.

⁵⁶⁴ Créée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies (Résolution A/RES/174(II)), la Commission du droit international a pour mission de favoriser le développement progressif et la codification du droit international, <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/ilc.shtml/>

organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États »⁵⁶⁵. Ce projet clarifie la responsabilité de l'organisation internationale, ainsi dotée d'une personnalité juridique, et donc pourvue de devoirs et d'obligations vis-à-vis de la communauté internationale. Aujourd'hui, tout fait illicite d'une organisation internationale est reconnu comme engageant la responsabilité internationale de ladite organisation⁵⁶⁶, et donc de ses États partie.

Une organisation internationale se construit concrètement par une association d'États constituée par un traité. La convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 précise que le dépositaire de ce traité peut être « *un ou plusieurs États, une organisation internationale ou le principal fonctionnaire administratif d'une telle organisation* »⁵⁶⁷. C'est dans ce cadre que le statut juridique des organisations régionales de gestion des pêches va être établi.

Il existe trois modes de création d'une organisation ou d'un arrangement régional ou sous régional de gestion des pêches. Des textes fondamentaux comme l'acte constitutif de la FAO, organisation internationale ayant un mandat sur la gestion des pêches, déterminent deux de ces procédures⁵⁶⁸. Les organisations ou arrangements peuvent être établis sur la base de l'article VI « *Commissions, comités, conférences, groupes de travail et consultations* » ou sur la base de l'article XIV « *Article XIV Conventions et accords* » de l'acte constitutif de la FAO⁵⁶⁹. Le dernier mode de création s'entend en dehors du cadre de la FAO.

Dans le cadre de l'article VI de l'acte constitutif de la FAO, c'est la Conférence, le Conseil ou le Directeur général qui établissent le mandat des *Commissions, comités, conférences, groupes de travail ou des consultations*. Ces autorités ont la possibilité de convoquer des réunions générales, techniques, régionales ou autres et de définir les modalités selon lesquelles ces groupements rapporteront leurs travaux⁵⁷⁰. Pour une organisation régionale de gestion des pêches établie sous l'article VI de l'acte constitutif de la FAO, les comités ou les commissions ont le statut d'organe subsidiaire de la FAO qui en assure le secrétariat, les procédures, approuve le règlement intérieur et gère son budget. Les financements proviennent en outre du budget régulier de la FAO ou de contributions volontaires. Il n'y a pas, dans ce cas, de véritable autonomie financière ni décisionnaire puisque l'instance créée devra répondre aux objectifs du Comité des Pêche de la FAO ou du Conseil. Ces Commissions ont comme mandat d'émettre des avis sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et de

⁵⁶⁵ Article 2, Nations Unies, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session*, Annuaire de la Commission du droit international, Document A/64/10. , A/CN.4/SER.A/2009/Add.1 (Part 2), 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2009, p 20.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, Article 3, p 20.

⁵⁶⁷ Partie vn. « Dépositaires, notifications, corrections et enregistrement », Article 76. « Dépositaires des traités », Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

⁵⁶⁸ FAO, *Texte fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Volume II, « *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'acte constitutif, les Commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'acte constitutif* », Édition 2015.

⁵⁶⁹ *Ibid.* Volume I et II.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, Article VI, §. 3.

coordonner cette mise en œuvre⁵⁷¹. L'article VI de l'Acte constitutif de la FAO ne permet pas aux organisations créées la mise en place de mesures de conservation contraignantes. Ces Comités ou Commissions ne pourront émettre que des avis et des recommandations que les États décideront ou non de suivre. Ces Commissions encadrent généralement des ZEE ou des territoires étatiques souverains. Avec ce statut consultatif la coopération se résume à des groupes de discussions ou d'échanges d'informations tandis que les États restent les décisionnaires des mesures de conservation et de gestion pour exploiter leurs ressources. La Commission des pêches du sud de l'océan Indien (Southwest Indian Ocean Fisheries Commission en anglais, SWIOFC en anglais) en est un exemple⁵⁷².

L'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO permet de créer des accords (ou conventions) multilatéraux négociés entre États sous l'égide de l'Organisation spécialisée qu'est la FAO, et qui, conformément aux principes du droit international public, résultent d'un concours de volontés souveraines⁵⁷³. Cette procédure peut être utilisée pour créer des commissions ou des comités ayant une tâche précise comme la gestion des pêches. Pour cette procédure, la participation des États non membres de l'Organisation des Nations Unies est subordonnée à l'approbation préalable des deux tiers au moins des membres de la commission ou du comité intéressé⁵⁷⁴. Des droits de vote seront ainsi conférés à une organisation d'intégration économique comme l'Union européenne ou à une institution spécialisée, et les autres modalités de participation seront définies par les États membres⁵⁷⁵. Dans ce cadre, les procédures formelles de création de l'organisation seront établies sous l'hospice de la FAO même si elle reste un organe international autonome de la FAO, contrairement aux organes subsidiaires.

L'implication de la FAO dans la création de l'organisation permet d'émettre des provisions qui mentionnent la coopération nécessaire ou obligatoire avec la FAO, dans le partage des données par exemple⁵⁷⁶. La FAO fournit généralement un soutien administratif important à ces organes notamment du fait que le secrétaire de l'organisation régionale de gestion des pêches est nommé par le Directeur général de la FAO⁵⁷⁷. Le principe de ces accords multilatéraux régit par l'article XIV de l'acte constitutif de la FAO est de créer des obligations contractuelles pour ceux qui acceptent de devenir parties à l'accord, contrairement à l'article VI qui met seulement en place des avis consultatifs. La Commission générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM) ou encore la

⁵⁷¹ *Ibid.*, Article VI, §. 1.

⁵⁷² On retrouvera également sous l'article VI de l'acte constitutive de la FAO en anglais: Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC) et des comités plutôt pour la pêche et l'aquaculture dans les terres comme (en anglais) : Committee on Inland Fisheries and Aquaculture of Africa (CIFA), Commission for Inland Fisheries and Aquaculture of Latin America and the Caribbean (COPESCAALC), European Inland Fisheries and Aquaculture Advisory Commission (EIFAAC).

⁵⁷³ FAO, *Texte fondamental de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Volume II, « Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'acte constitutif, les Commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'acte constitutif », 2015, op. cit.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, Article XIV point 1 1. « La Conférence peut, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et conformément à la procédure adoptée par elle, approuver et soumettre à l'examen des États Membres des conventions et accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture ».

⁵⁷⁵ *Ibid.*, Article XIV, §. 3.B.

⁵⁷⁶ HARRISSON J., « Making the Law of the Sea, A Study in the Development of International Law », *Cambridge University Press*, April 2011, p 229.

⁵⁷⁷ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2014, op.cit., p 1322.

Commission des Thons de l'océan Indien (CTOI) sont, eux, régis par l'article XIV de l'acte constitutif de la FAO.

La troisième catégorie d'organisation régionale de pêche est établie en dehors du cadre de la FAO. Les traités constitutifs prévoient un fond général constitué par les contributions annuelles des parties, et des fonds annexes dépendant du degré d'implication de l'État membre. On peut noter que cette répartition financière s'effectue selon le niveau de développement de l'État partie, du volume de capture dans la zone et d'une contribution d'entrée identique à toutes les parties dont la répartition de ces composantes dépend de l'issue des négociations diplomatiques lors de la création de l'organisation. Ce mécanisme financier s'applique aussi aux organisations créées dans le cadre de l'acte constitutif de la FAO mais les premières, établies en dehors du cadre de la FAO, ont la plus grande autonomie décisionnaire. Cependant, cela ne signifie pas qu'elles ne suivent pas les recommandations de la FAO au regard de la gestion durable des pêcheries. La FAO exerce parfois même des fonctions de dépositaire pour certaines de ces organisations tout en surveillant de près les travaux des autres, en raison de leur importance dans la gouvernance mondiale et régionale des pêches. On peut citer ici, sans être exhaustif, la Commission des Pêches du Pacifique Occidental et Central (WCPFC), l'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO), l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (NAFO), la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (NEAFC), la Commission pour la conservation du Thon rouge du Sud (CCSBT), la Commission interaméricaine du thon tropical International (IATTC), et la Commission pour la conservation de la faune et de la flore en marines de l'Antarctique (CCAMLR) qui n'est pas une organisation régionale de gestion des pêches en tant que telle mais qui exerce les mêmes fonctions dans le cadre du traité sur l'Antarctique. La FAO exerce pour d'autres organisations des fonctions dépositaires comme pour la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (CICTA ou ICCAT, the *International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas* en anglais), l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA- South Indian Ocean Fisheries Agreement) ou l'organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO). Toutes ces organisations exercent une compétence sur la haute mer dans leurs zones respectives et pour certaines en ZEE comme l'ICCAT, la NEAFC, la NAFO et la WCPFC.

B. Le champ d'action de l'ORGP

La différence essentielle entre les organes constitués sous égide de la FAO se trouve dans l'autonomie qu'ils acquièrent par rapport à la FAO et la teneur de leurs décisions qui sont contraignantes ou qui font seulement office d'avis non contraignant. La FAO a malgré tout une influence plus ou moins importante dans ces deux cas, ne serait-ce qu'en émettant des directives internationales pour la gestion durable des pêches qui guident l'activité des organisations régionales de gestion des pêches. Tous les États concernés par la pêche dans la région considérée peuvent

devenir partie contractante ou partie non contractante coopérante sur le principe⁵⁷⁸. Dans ce dernier cas, les parties non contractantes coopérantes sont considérées comme des membres associés aux discussions. Par contre, elles ne disposent pas de droit de vote pour émettre un avis ou une recommandation. En même temps, elles ne sont pas tenues de contribuer au budget de l'organisation en question. Ce qui permet d'accueillir des pays souhaitant coopérer, et donc de s'aligner, dans la mesure du possible, avec les mesures adoptées, tout en étant doté d'une capacité moindre pour contribuer au fonctionnement de l'organisation. Leur rôle étant assimilé à un rôle d'observateur, cette situation peut aussi les desservir puisqu'ils ne décident pas de la mesure adoptée.

Un dernier point de distinction, et non des moindres, réside dans le fait que sous les auspices de la FAO, organe spécialisé des Nations Unies, une partie devra être un « État » membre des Nations Unies afin de pouvoir accéder à l'organisation ou à la commission régionale de gestion des pêches et participer aux discussions et au processus de décision. Il est question ici de la notion d'État et de la position des organisations régionales de gestion des pêches en la matière. Le fonctionnement de la Commission des thons de l'Océan Indien (CTOI) établie en 1993 lors de la 105^{ème} Session du Conseil de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture des Nations Unies (FAO), conformément à l'article XIV de la Constitution de la FAO, illustre bien cette problématique⁵⁷⁹.

La principale faiblesse du mode de fonctionnement de la Commission a été pointée à plusieurs reprises par les évaluations de performance et concerne son statut légal établi par l'article XIV de la constitution de la FAO.

Avant d'entrer dans le détail de ses conclusions, il convient de revenir sur l'historique du développement des évaluations de performance qui ont une influence sur la transformation du droit régional et sur les mesures édictées par les organisations régionales de gestion des pêches.

Ces évaluations de performance sont nées des suites des Conférences de révision de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 et des réunions de Kobe (entre 2007 et 2011⁵⁸⁰) entre les organisations régionales de gestion des pêches gérant les espèces thonières. Ces réunions ont

⁵⁷⁸ Article VI, §. 1. « La Conférence ou le Conseil peuvent établir des commissions ouvertes à tous les États Membres et membres associés, ou des commissions régionales ouvertes à tous les États Membres et membres associés dont les territoires sont situés en totalité ou en partie dans une ou plusieurs régions, ces organismes étant chargés d'émettre des avis sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et de coordonner cette mise en œuvre », ONU, *Texte fondamental de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volume I & II, Edition 2015

⁵⁷⁹ FAO, *Resolution 1/105, Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission*, The Hundred and Fifth Session of the Council of the Food and Agriculture Organization, Rome, 25 November 1993.

⁵⁸⁰ Le Gouvernement japonais, avec l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), a organisé et accueilli la première Réunion conjointe des ORGP thonières, qui s'est tenue du 22 au 26 janvier 2007 à Kobe, au Japon. La Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC), la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC), la Commission des thons de l'Océan indien (CTOI), la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) ont initié le processus de Kobe par lequel elles entendaient adopter une méthode de gestion durable des pêches plus cohérente, par le biais de trois réunions conjointes tenues successivement en 2007, 2009 et 2011. Pour plus d'informations voir GAMBARDELLA S. « *Le processus de Kobe : un vecteur de circulation des normes et des acteurs dans un contexte de gouvernance internationale fragmentée* », Chapitre 2, In *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois, Coll. Confluence des droits, 212 pages, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), Mai 2017.

débouché sur des recommandations donnant des lignes de conduite à suivre qui feront ensuite office de standards pour les évaluations des organisations régionales de gestion des pêches.

En parvenant à la conclusion que les mesures de conservation et de gestion des organisations régionales de gestion des pêches ne permettaient pas d'atteindre l'objectif de gestion durable des stocks, les évaluations de performance entreprises à partir de l'année 2007 ont ouvert la porte à une remise en cause du statut juridique des organisations régionales de gestion des pêches.

Cette grille d'analyse se développe après l'entrée en vigueur le 11 décembre 2001 de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995, et conformément à l'article 36 puis au paragraphe 16 de la résolution 59/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, une révision (sous-entendu un examen des dispositions) de l'accord devait être effectuée quatre ans plus tard. Le Secrétaire général a convoqué la première conférence d'examen en 2006. S'en suivent deux autres en 2010 et 2016. La conférence d'examen a comme mandat d'évaluer dans quelle mesure l'Accord sert effectivement à assurer la conservation et la gestion des stocks, en examinant et en appréciant l'adéquation de ses dispositions, et en proposant, au besoin, des moyens d'en renforcer la teneur et les méthodes d'application pour permettre de mieux traiter les problèmes persistants nuisant à l'état des stocks⁵⁸¹. La première conférence de révision va encourager d'autres initiatives comme les réunions de Kobe. Les organisations régionales de gestion des pêches ayant compétence sur les espèces thonières vont se réunir à Kobe en 2007 pour la première fois afin d'améliorer et de tenter de rationaliser la gestion internationale de la pêche thonière en haute mer. La réunion n'a pas de statut juridique formel mais émet des recommandations sur une ligne de conduite pour les ORGP concernées. Ces recommandations seront renforcées par les réunions de « Kobe II » à San Sebastian en Espagne en 2009, et « Kobe III » à La Jolla aux États Unis en 2011.

De retour sur les évaluations de performance et le statut des organisations régionales de gestion des pêches à maintenir ou à modifier, l'exemple de la CTOI est prégnant. Dès 2009 et confirmé en 2013, les évaluations de performance de la Commission des Thons de l'océan Indien (CTOI) ont conclu que cette Commission fonctionnerait de manière plus appropriée si elle sortait du cadre de la FAO pour devenir une entité légale indépendante⁵⁸². Selon l'évaluation, les règles concernant l'adhésion à la CTOI n'étaient pas conformes à l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995, notamment face à la problématique des capacités des entités de pêche, comme Taiwan, à devenir partie. Le statut de la CTOI ne lui permettait pas d'intégrer à ses efforts de gestion et de conservation des ressources halieutiques des entités de pêche ayant un intérêt dans la zone mais uniquement des États membres des Nations Unies. Pour qu'une entité soit partie à une organisation régionale, il faut qu'elle soit un État reconnu par l'organisation des Nations Unies (ONU). Étant

⁵⁸¹ AGNU, *Rapport de la reprise de la Conférence de révision de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention 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'à l'extérieur de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, AGNU, A/CONF.210/2016/5, New York, 23-27 mai 2016.

⁵⁸² IOTC (Anonymous), *report of the IOTC Performance Review Panel*, January 2009, p 1. ; IOTC, *Report of the 2nd IOTC Performance Review*, Mahé, Seychelles, IOTC-2016-PRIOTC02-R[E], 2-6 February & 14-18 December 2015, p 5 et 45.

donné que Taïwan n'est pas un État membre des Nations Unies, et à fortiori de la FAO, son statut juridique revendiqué ne lui permet pas d'entrer dans une organisation régionale de gestion des pêches même si celle-ci est indépendante à cette « région » en République démocratique de Chine. Le comité d'évaluation a recommandé en ce sens d'amender le cadre légal de la CTOI afin qu'un nombre plus important d'acteurs publics et privés puissent participer aux réunions de la CTOI et s'imposer les mesures de conservation adoptée, ceci permettant d'éviter plus largement la prolifération d'activités de pêche non réglementée. Aujourd'hui cette recommandation n'a toujours pas été prise en compte puisque l'adhésion à la CTOI ne reste ouverte qu'aux pays reconnus comme tels par les Nations Unies ou par l'une de ses institutions spécialisées⁵⁸³.

Pourtant, la Commission du droit international reconnaît l'adhésion à une organisation internationale d'une entité autre que d'un État⁵⁸⁴. L'adhésion d'une entité n'est donc pas impossible en dehors du cadre des Nations Unies, même si elle se retrouve limitée. Certaines organisations régionales de gestion des pêches reconnaissent ce statut, comme la Commission de l'organisation régionale de gestion de la pêche du Pacifique sud (SPRFMO), créée en dehors du cadre de la FAO, qui accepte l'option de faire participer une entité comme partie aux travaux de la Commission, à l'égal des États, sans toutefois que le président ou le vice-président de la commission puissent être des représentants de cette entité. L'étendue du statut d'une entité n'est donc pas pleinement équivalente à celui de « *Partie contractante* », même si des droits lui sont reconnus. Le blocage ici pourrait être davantage politique que juridique. En 2014, à la CTOI, un premier pas a été effectué ; le règlement intérieur a été amendé afin de fournir un mécanisme plus transparent selon lequel les observateurs peuvent être admis aux réunions des parties⁵⁸⁵. Depuis 2014, Taïwan est considéré comme un expert invité mais ne peut pas, malgré tout, devenir membre à part entière de la Commission, avec un droit de vote, comme c'est le cas dans d'autres organisations régionales de gestion des pêches ayant édicté leur statut en dehors du cadre de la FAO. Ce statut, en relation avec la FAO, a également interpellé les experts de l'évaluation des performances quant à la transparence des accords financiers à l'époque puisque ni le Secrétariat de la Commission, ni ses membres n'ont le contrôle des aspects financiers qui restent aux mains de la FAO. Des parties à l'Accord, comme le Belize en 2016, le Vanuatu en 2015 et d'autres se sont retirés de la CTOI sans donner de raisons formelles⁵⁸⁶.

La constitution de ces organisations régionales de gestion des pêches dépend du contexte dans lequel elles sont mises en place et de choix politiques de départ, puis évolutifs. Ces paramètres

⁵⁸³ Ici au 1 août 2019.

⁵⁸⁴ Article 2, Nations Unies, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 2009, op. cit., p 20.

⁵⁸⁵ CTOI, *Règlement intérieur de la Commission des thons de l'océan Indien*, 2014

⁵⁸⁶ Le retrait du Belize a pris effet le 31 décembre 2016. CTOI, *Circulaire CTOI 2015-068, Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission – Withdrawal by Belize*, 15 July 2015. On note aussi la sortie du Vanuatu qui a pris effet le 31 décembre 2015 puis à la 19^{ème} session de la CTOI Session la Commission, la Guinée et la Sierra Leone se sont mis d'accord pour la sortie de ces pays.

peuvent entraver les capacités d'action de ces organes qui ont parfois entrepris de changer leur statut⁵⁸⁷.

Il existe aujourd'hui un réseau mondial de cinquante-trois organisations ou arrangements régionaux et sous régionaux de gestion des pêches couvrant la plupart des océans mais dont le champ d'application et les contraintes peuvent être extrêmement variables⁵⁸⁸. Or c'est sur ce réseau que repose une grande part de l'action publique collective, puis étatique individuelle, de lutte contre la pêche INN.

§. II. Les compétences spatiales et matérielles des ORGP

Les organisations régionales ou sous régionales de gestion des pêches, ci-après « *organisations régionales de gestion des pêches* », disposent de deux principales compétences, qui englobent la compétence spatiale (ou compétence sur une zone géographique) et la compétence matérielle sur des espèces, afin d'élaborer des règles pour la protection et la préservation des ressources halieutiques, voire indirectement des écosystèmes marins qui leur permettent de se développer compte tenu des particularités régionales⁵⁸⁹.

Le compétence spatiale d'une organisation régionale de gestion des pêche entre en compte « *lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les ZEE de plusieurs États côtiers (...) où se trouvent à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone (...) ces États s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la présente partie* »⁵⁹⁰. Ces compétences sont fonction des délimitations maritimes actées dans une région, et sont conditionnées par elles. Il y a des organisations régionales de gestion des pêches compétentes pour les espaces sous juridiction et hors juridictions nationales pour les stocks partagés.

La compétence spatiale est fixée avec une certaine rationalité écologique liée aux besoins des espèces et surtout à l'histoire des espaces maritimes sous emprise. Les États côtiers dont sont originaires les stocks de poissons anadromes⁵⁹¹ et les États qui pratiquent la pêche de ces espèces ont aussi l'obligation, par l'intermédiaire des organisations sous régionales et régionales et selon la

⁵⁸⁷ HARRISSON J., « Making the Law of the Sea, A Study in the Development of International Law », 2011, op. cit., p 228.

⁵⁸⁸ Selon le site de la FAO en mars 2017 : Regional fishery bodies map viewer, <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html>

⁵⁸⁹ Section 2., « Cooperation Mondiale et régionale », article 191, « *Les États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratique et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁵⁹⁰ Article 63, §. 1 et 2, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁵⁹¹ Pour rappel ici, les espèces anadromes sont les espèces vivant habituellement en mer mais remontant les cours d'eau, fleuves, rivières pour s'y reproduire et pondrent leurs œufs.

Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, de coopérer afin de conserver les ressources halieutiques⁵⁹². Ainsi, pour ces raisons et d'autres au regard des stocks partagés qui chevauchent quelques ZEE, la compétence géographique de certaines de ces organisations régionales de gestion des pêches s'établissent dans les zones sous juridictions des États parties. D'autres ne concernent que les zones au-delà des juridictions nationales (la haute mer). Enfin, les dernières incluent ces deux zones. L'objectif étant de proposer en premier lieu des règles de conservation et de gestion pour une région puis pour toutes les espèces identifiées et choisies par les parties.

Pour les principales organisations régionales de gestion des pêches, on note que toutes les organisations citées précédemment ont des compétences spatiales dans les ZEE ainsi qu'en haute mer dans une région donnée, délimitée selon les dispositions de chaque convention, hormis pour les organisations les plus récentes comme l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO) entrée en vigueur en 2003, l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO) entrée en vigueur en 2009, l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (APSOI) entrée en vigueur en 2012 et la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord (North Pacific Fisheries Commission - NPFC) entrée en vigueur en 2015. Ces organisations ont en commun d'être majoritairement les dernières organisations régionales de gestion des pêches profondes, ayant une force contraignante, créées avec une compétence matérielle sur les espèces halieutiques autres que thonières.

Les limites géographiques Sud, Est, Nord et Ouest des organisations régionales de gestion des pêches sont déterminées à leur création par les États qui s'accordent sur le traité. Cependant, certaines commissions, comme la CCAMLR et la CPANE, n'ont pas établi de limite Sud ou Nord pour les hémisphères. Cette volonté de ne pas définir de degré Sud ou Nord pour limiter les compétences spatiales de ces organisations ouvrent les portes à de potentiels développements des activités de pêches dans ces zones. Face au changement climatique, les stocks halieutiques à forte valeur ajoutée pourraient se déplacer davantage vers ces zones froides, autrefois non navigables, mais bientôt, si ce n'est déjà, accessibles à la pêche.

Concernant les compétences matérielles de ces organisations, elles sont évidemment dans le champ de l'halieutique. On peut classer les organisations régionales de gestion des pêches en deux catégories. Les premières sont responsables de grands migrateurs comme le saumon ou le thon avec les espèces assimilées (thon, requin, espadon, etc.). On qualifiera ces organisations régionales de gestion des pêches « thonière », spécialisées sur un seul groupe d'espèce, puisqu'elles se focalisent principalement sur les espèces thonières, incluant toutefois celles en dépendant et qui figurent sur une liste de compétence restreinte aux espèces dominantes visées, cohérente en termes économiques mais arbitraire sur le plan écologique. Les secondes organisations, considérées

⁵⁹² Article 66.5, « L'États dont sont originaires des stocks de poissons anadromes et les autres États qui pratiquent la pêche de ces poissons concluent des arrangements en vue de l'application du présent article, s'il y a lieu, par l'intermédiaire d'organisations régionales », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

comme ayant une compétence « multi-espèces », édicteront des mesures de conservation sur un plus large panel d'espèces pélagiques ou benthiques ou démersales (la liste des espèces visées n'est pas exhaustive et n'engage pas de limitation temporelle pour l'inscription de nouvelles espèces) comme pour la CGPM, la CPANE, la OPANO, la SPRFMO, la SEAFO, l'APSOI ou encore la NPFC pour lesquelles les pêches profondes sont généralement un élément de préoccupations initiales. Il s'agit ici de compétences attribuées à l'organisation.

Les normes édictées par les commissions de pêche varient selon qu'elles disposent de compétences matérielles multi-espèces ou « thonière » et d'une compétence géographique déterminée. La combinaison de ces compétences peut être révélatrice d'une adaptabilité importante pour la gestion des ressources halieutiques d'une zone. Si les premières organisations créées dans l'urgence portaient sur des espèces particulières à forte valeur ajoutée comme les thons, la plupart des commissions créées après la Seconde Guerre mondiale ont plutôt cherché à gérer une aire géographique considérée comme fragile, car soumise à l'avènement de la technologie et à l'accroissement des captures de pêche et plus tard, à l'appétit pour les pêches profondes⁵⁹³.

Une fois ce cadre géographique et halieutique défini, ces organisations prennent trois types de décisions réglementaires pour gérer les stocks identifiés : des limitations de pêche (totaux admissibles des captures, nombre maximal de navires, durée et lieu des activités de pêche), des mesures techniques (définition du mode de fonctionnement des activités de pêche, engins autorisés et contrôle technique des navires et du matériel) et des mesures de contrôle (contrôle et surveillance des activités de pêche) qui intéressent tout particulièrement la lutte contre la pêche INN. Plus généralement, la Convention de Montego Bay va décrire un besoin d'échanger régulièrement des données scientifiques disponibles, des statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et d'autres données concernant la conservation des stocks de poissons⁵⁹⁴. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995, dans son article 10, va aller plus en détail en précisant les fonctions des organisations et des arrangements de gestion des pêches sous régionaux et régionaux. Les États devront, par ces intermédiaires, convenir de mesures de conservation et de gestion, en fixant des droits de participation comme le volume admissible de capture ou le niveau de l'effort de pêche, en adoptant des normes minimales internationalement reconnues, en menant des recherches scientifiques sur les opérations de pêche et leur impact sur les espèces non visées et associées ou dépendantes, en édictant des normes pour la collecte de données et en communiquant ces données entre États, en mettant en place des mécanismes d'observation, de contrôle et de surveillance puis

⁵⁹³ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2014, op.cit., p. 1324.

⁵⁹⁴ Article 119 « *Conservation des ressources biologiques de la haute mer* » ; « *Les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a lieu, et avec la participation de tous les États concernés.* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

des procédures de prise de décisions qui facilitent l'adoption des précédentes mesures de conservation et de gestion de manière efficace⁵⁹⁵.

Enfin, les organisations régionales de gestion des pêches se distinguent selon qu'elles ont un rôle de conseil ou qu'elles soient habilitées à prendre des mesures contraignantes. La tendance de ces dernières années se développe vers la construction d'organisations régionales pouvant prendre des mesures contraignantes avec l'adoption de nouveaux instruments juridiques internationaux incluant la lutte contre la pêche INN et qui découle de la volonté des États de renforcer leurs missions⁵⁹⁶.

Pourtant, la mise en œuvre et l'application de ces règles restent de la volonté des États qui édictent ces règles et les modalités de décisions et d'application (voir infra section suivante et Partie II). Explicitement les organisations régionales de gestion des pêches reçoivent des pouvoirs de décision des États pour atteindre les objectifs fixés par leur charte constitutive, garantir un bon fonctionnement et permettre de s'adapter aux changements internationaux⁵⁹⁷. L'État va consentir à se lier à l'organisation pour ensuite s'appliquer les règles régionales établies. C'est un des présupposés du traitement de la pêche INN dans l'organisation régionale de gestion des pêches. Dans ce cadre, le lien juridique à travers le principe du consentement à se lier de l'État mérite d'être étudié davantage, tout comme celui à décliner de bonne foi les mesures de l'organisation régionale de gestion des pêches.

Sous-Section II. Les présupposés du traitement de la pêche INN au sein des ORGP

Les présupposés du traitement de la pêche INN demandent l'existence d'un consentement initial de l'État à se lier à l'organisation régionale de gestion des pêches. Afin d'intégrer l'esprit et les mesures d'un traité d'un accord multilatéral ou même d'une convention multilatérale⁵⁹⁸, un État doit consentir à s'y lier à celui-ci, en l'intégrant ensuite à ses dispositions de droit interne.

Selon la Constitution des États, norme juridique suprême, en particulier dans les États fondés sur un modèle juridique d'inspiration romano-germanique ou francophone, l'adhésion étatique au droit

⁵⁹⁵ Article 10, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, New York, le 24 juillet-4 août 1995.

⁵⁹⁶ GALLETTI F., « Mers semi-fermées d'Asie de l'Est et du Sud-Est: des emprises maritimes sous influences du droit de la mer ? », ROS N. & GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées »*, *Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, p 334 ; SWAN, J., *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, FAO Fisheries Circular. No. 995, Rome, FAO. 2004.

⁵⁹⁷ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 407.

⁵⁹⁸ Dans la Convention de Vienne sur les traités de 1969, l'expression « traité » s'entend « d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

concerné passe par divers modes d'expression du consentement de l'État à se lier à un traité multilatéral (§. I.) fruit de volontés multilatérales convergentes et formant l'accord créant une organisation régionale de gestion des pêches. Ce processus établissant un lien formel entre l'État et l'organisation régionale de gestion des pêches a été encouragé de manière récurrente à travers la disposition du devoir de coopérer des États (§. II) inscrit par la Convention de Montego Bay et d'autres instruments internationaux.

§. I. Les modes d'expression du consentement de l'État à se lier à un traité multilatéral

Afin de coopérer à travers l'organisation régionale de gestion des pêches, les États doivent consentir à se lier au traité multilatéral qui établit le fonctionnement et les compétences de ladite organisation. L'apparition de nouvelles organisations intergouvernementales construit le processus d'intégration ou d'harmonisation régionale et accentue la présence de normes supranationales pesant sur le droit interne qui, selon la position de l'État dans l'accord (État partie ou État tiers), les reçoit ou en a la simple information. La validité et la valeur de la norme internationale diffusée dépendent de l'intégration de celle-ci en droit interne, que ce soit par choix constitutionnels, du législateur ou des juges. C'est ce que l'on définit comme le consentement des États à se lier (signatures, ratifications...) et à permettre la mise en application de ces traités internationaux devenus alors exécutoires.

Différentes procédures et plusieurs modes de fonctionnement des États pour se lier aux traités internationaux sont possibles selon les ordres juridiques internes et les contextes institutionnels. Ceci s'applique non seulement aux accords fondant les organisations régionales de gestion des pêches mais également à l'ensemble des traités internationaux et donc à ceux liés directement à la pêche maritime ou l'évoquant parmi d'autres usages maritimes, telle la Convention de Montego Bay.

L'étape première de l'adoption d'un texte juridique international et les enjeux qu'elle porte sont significativement importants pour la transposition de ce dernier en droit interne. La question de la « bonne » transposition du droit international en droit interne est récente, étant entendu ici que les termes transposition, intégration, incorporation ou adaptation du droit international seront utilisés de manière indifférente. Elle coïncide avec la mondialisation des activités adossées aux ressources naturelles connectant davantage les intérêts des États et des populations. Les relations internationales sollicitées engendrent des rapports plus étroits et plus dynamiques entre les systèmes juridiques internes et le système international qui produit toujours plus de normes. Différentes techniques, dites d'intégration de la norme internationale dans un ordre juridique étatique, existent. Des conditions spécifiques sont désignées selon une procédure identifiée pour que l'énoncé juridique international soit valable en droit interne. Le droit international n'impose aucune obligation ou méthode pour son intégration dans les ordres juridiques internes. Le

consentement à être lié par un traité et donc son adoption, est un processus qui peut s'avérer long lorsque le traité est considéré comme « formel » comme ici pour les organisations régionales de gestion des pêches.

Dans ce cadre, le consentement « formel » (ou « contraignant ») à se lier représente une deuxième étape. En premier lieu, la phase de l'authentification du texte du traité multilatéral se traduit par ce que l'on appelle universellement « signature ». C'est une procédure qui permet d'exprimer un acte distinctif qui s'effectue à la suite d'un examen des organes compétents de l'État avant de pouvoir s'engager⁵⁹⁹.

La signature d'un texte juridique a une portée plus grande que la simple authentification de ce texte. Elle apparaît souvent comme une transition entre l'étape de l'élaboration du texte, qu'elle clôtüre, et l'expression du consentement à être lié par la ratification du texte⁶⁰⁰. La signature du texte d'un traité marque la fin de la phase d'élaboration et donc de la phase de négociation. Cela ne signifie pas que le traité s'impose déjà aux États qui l'ont signé. Cependant, comme le cite l'article 18 de la Convention de Vienne, un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but « *lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité* » ou « *lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité* »⁶⁰¹. Bien qu'il ne soit pas encore lié par le traité, l'État dispose donc à côté de ses droits de certaines obligations dont celles de ne pas vider de toute substance, par un comportement national contraire, son engagement vis-à-vis du projet porté par ce texte international. Un État signataire n'est plus dans la même situation que celle de l'État qui s'est abstenu d'adhérer. Ce ne sera cependant qu'avec la phase d'adoption du traité que ce dernier produira des effets de droit sur l'ordre juridique interne de l'État partie. D'ailleurs, lorsque plusieurs années s'écoulent entre la date de signature et la date de ratification d'un accord, cela peut démontrer un manque de volonté politique ou de capacité réelle à vouloir et pouvoir appliquer cet accord, donc de lui donner un effet juridique appliqué et d'en faire un texte invocable notamment par les citoyens. Ces éléments sont importants à considérer si l'on veut s'interroger sur le degré réel d'implication d'un État face à un accord international ou régional dédié en tout ou partie au combat contre la pêche INN.

Le consentement de l'État à se lier à un traité s'effectue lorsque ledit traité est ratifié. En droit international, l'article II de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 affirme que les expressions « *ratification* », « *acceptation* », « *approbation* » et « *adhésion* » *s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité* »⁶⁰². Ces expressions « *acceptation* » ou « *approbation* » ou « *adhésion* » s'appliquent dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification. L'État consent à être lié et selon le principe de bonne foi, devra respecter et intégrer en droit interne les mesures prises s'il n'y émet

⁵⁹⁹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 153.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p152.

⁶⁰¹ Article 18 « *Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur* », Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

⁶⁰² Article 2.b, Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

aucune objection (voir infra section suivante), seul un temps pour les appliquer pouvant lui être reconnu.

Les modalités juridiques précises d'intégration de ce droit international dépendent de la Constitution de chacun des États parties à l'organisation, et sont donc une question de droit constitutionnel que l'État traite à sa manière.

Cette deuxième phase fait entrer le traité comme obligatoire dans les relations qu'entretient l'État avec les autres États, mais aussi entre les institutions nationales de l'État et les citoyens qui peuvent alors s'appuyer sur lui et l'invoquer. Poussé par le devoir de coopérer, ballotté entre formalisme opportuniste et réalisme incontournable, le consentement de l'État à se lier à une organisation régionale de gestion des pêches, permet seul que puissent s'établir des mesures de conservation et de gestion des pêches contraignantes dans les ordres juridiques internes d'États, dont le nombre se doit d'être assez conséquent pour assurer que les mesures émises soient suffisamment répandues et pour les rendre opposables à un maximum d'États qui les acceptent.

§. II. Le devoir de coopérer des États, entre formalisme et réalisme

La Convention de Montego Bay établit que l'État côtier, pour ce qui est de la haute mer, est tenu de coopérer avec d'autres aux fins de conservation et de gestion des ressources halieutiques similaires, ou simplement situées dans une même zone. *In fine* tous les États sont tenus de le faire au-delà de leur juridiction nationale⁶⁰³. Étant donné que la liberté de pêche en haute mer a fini au XX^{ème} siècle par se trouver limitée par un principe primordial édicté à l'article 87 « *la liberté de pêche, sous réserve des conditions énoncées à la section 2* »⁶⁰⁴, soit l'exigence d'un respect des mesures de conservation des ressources biologiques dans toutes les zones que les ressortissants et les navires d'un État fréquentent. Mais ce n'est qu'au travers des organisations régionales de gestion des pêches que des mesures de conservation et de gestion sont établies en haute mer.

Pour les espèces halieutiques formant des stocks « *chevauchants* » au travers de zones maritimes, le devoir de coopérer est consacré dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer par l'article 63 « *Stocks de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs États côtiers ou à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone* ». Pour les espèces constitutives de « *grand migrants* » spécifiés dans cette Convention, c'est l'article 64 « *grand migrants* » qui leur est dédié.

⁶⁰³ Article 118, « Coopération des États à la conservation et à la gestion des ressources biologiques », « *Les États coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les États dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, Article 87 « *Liberté de la haute mer* » pose ainsi le principe de « *la liberté de pêche, sous réserve des conditions énoncées à la section 2* » intitulée « *Conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer* ».

Lorsque l'article 63 établit que les États doivent « *s'efforcer de s'entendre* »⁶⁰⁵, l'article 64 parle plus précisément de l'obligation de coopérer directement ou par l'intermédiaire des organisations régionales de gestion des pêches afin d'assurer la conservation des espèces concernées⁶⁰⁶. Cette conservation des stocks se fait, on le comprend, en fonction de l'existence (ou pas) d'une organisation régionale de gestion de pêche compétente, et notamment lors de la fixation du volume total admissible de capture par lequel les États doivent « *maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des États en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous régional, régional ou mondial* »⁶⁰⁷.

Le contenu de l'obligation est-il lourd pour l'État et la marge de manœuvre de celui-ci est-elle forte ou faible face à une suggestion de l'organisation ou face à une suggestion internationale ?

Si originellement six États d'Europe de l'Est avaient proposé à la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer - dont les négociations ont eu lieu entre 1973 et 1982 - que les mesures de conservation et de gestion soient prises « *conformément aux recommandations de l'organisation des pêches compétente, composée de représentants des États intéressés de la région concernée et d'autres États pratiquant la pêche dans la région* »⁶⁰⁸. Cette proposition n'a pas été retenue. Pourtant elle aurait été davantage contraignante puisque les États auraient dû « *se conformer aux recommandations des organisations compétentes* », donnant ainsi un rôle central aux organisations régionales de gestion des pêches et un rôle de transposition du droit international aux États. Toutefois, cette dernière proposition ne faisait pas référence aux règles ou directives internationales mais aux seules recommandations des organisations régionales de gestion des pêches. La formule de l'article 119 de la Convention de Montego Bay qui demande aux États de prendre en compte « *toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial* »⁶⁰⁹ permet de considérer la plupart des normes adoptées par la FAO et d'autres institutions compétentes, qu'elles soient ou non contraignantes, comme standard de mesure. Cela ne requiert pas de la part des États de se

⁶⁰⁵ Ibid., Article 63, « 1. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les ZEE de plusieurs États côtiers, ces États s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la présente partie. 2. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone, l'État côtier et les États qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent ».

⁶⁰⁶ Ibid., Article 64 « L'État côtier et les autres États dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs figurant sur la liste de l'annexe 1 coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la ZEE qu'au-delà de celle-ci. Dans les régions pour lesquelles il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, l'État côtier et les autres États dont les ressortissants exploitent ces espèces dans la région coopèrent pour créer une telle organisation et participer à ses travaux ».

⁶⁰⁷ Ibid., Article 119.

⁶⁰⁸ Pour les six États on note : la Biélorussie, la Bulgarie, L'Allemagne, la Pologne, l'Ukraine et l'Union soviétique. Extrait du commentaire de Nordquist et al, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 – a commentary, volume 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1993) at 600 « in accordance with the recommendations of the competent fishery organisation consisting of representatives of interested states in the region concerned and other states engaged in fishing in the region » cite par HARRISSON J., « Making the Law of the Sea, A Study in the Development of International Law », 2011, op. cit.

⁶⁰⁹ Article 119, Nations Unies, Convention sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

« *conformer* » mais simplement de « *prendre en compte* » les normes internationales dans un ensemble plus large. Une contrainte finalement faible pour les États pêcheurs ou pourvoyeurs de licences de pêche comparée aux normes établies pour le transport maritime et adoptées par l'OMI, par exemple⁶¹⁰. La coopération se trouve donc formalisée dans les textes, comme un *leit motiv* mais avec en réalité nul moyen qui la définisse dans sa substance et dans son ampleur. Tout repose sur la capacité de l'organisation régionale de gestion des pêches d'entraîner ou pas les États.

Le contraste de cette formulation assez peu dirigiste est net par rapport à l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 à l'article 10 : « *Pour s'acquitter de leur obligation de coopérer dans le cadre d'organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous régionaux ou régionaux, les États : a) Conviennent de mesures de conservation et de gestion et s'y conforment afin d'assurer la durabilité à long terme des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs* ». Cette demande faite aux États de ne plus seulement « *prendre en compte* » mais de « *se conformer* » aux mesures prises par les organisations régionales de gestion des pêches est plus contraignante, revenant à la proposition initiale faite par les 6 États d'Europe de l'Est. Néanmoins, aucune action spécifique n'est répertoriée pour « *être conforme* », car la mise en place de ces mesures et leur conception restent à la discrétion des États. À cela s'ajoute le fait que l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 comporte un nombre de ratifications moindre par rapport à la Convention de Montego Bay et ne peut donc pas être considéré comme un instrument juridique universel.

Ces dispositions juridiques doivent être comprises comme facilitant au maximum les entrées de nouveaux États dans les organisations, en rappelant à celles-ci de mettre en place une procédure non-discriminatoire afin de ne pas fermer l'adhésion de nouveaux entrants. C'est ce qui en a motivé la rédaction. L'obligation de coopérer s'entend donc pour « *les États qui exploitent ces stocks en haute mer et les États côtiers intéressés* » qui « *s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres de ladite organisation — ou participants audit arrangement — ou en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement. Les États qui ont un intérêt réel dans les pêcheries concernées peuvent devenir membres de l'organisation ou participants à l'arrangement. Les dispositions régissant l'admission à l'organisation ou arrangement n'empêchent par ces États d'en devenir membres ou participants ; elles ne sont pas non plus appliquées d'une manière discriminatoire à l'encontre de tout État ou groupe d'États ayant un intérêt réel dans les pêcheries concernées* »⁶¹¹.

Si aucune organisation n'existe sur une zone ou pour une espèce, et que la pêche en haute mer est donc non régulée (sauf par un État qui le ferait pour ses ressortissants, fait extraordinaire), l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 pose qu'en l'absence d'une organisation régionale de gestion

⁶¹⁰ HARRISSON J., « Making the Law of the Sea, A Study in the Development of International Law », 2011, op. cit. p 225.

⁶¹¹ Article 8.3, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, New York, le 24 juillet-4 août 1995, op. cit.

des pêches les États « *coopèrent en vue de créer une telle organisation ou de prendre d'autres arrangements appropriés pour assurer la conservation et la gestion de ce stock et participent aux travaux de l'organisation ou arrangement* »⁶¹².

Le devoir de coopérer n'est pas simplement formel et passif (adhérer à l'existant), et s'étend à la coopération de pouvoir créer l'institution manquante, c'est-à-dire créer les conditions d'un accord, parvenir à un accord, puis à des mesures, quels que soit le contenu de la mesure et les effets pour la conservation et la gestion des stocks au départ. Cette obligation de coopérer est avant tout une obligation de conduite active visant à mettre les moyens concrets pour le bon fonctionnement de l'organisation, et la conservation des stocks ainsi pilotée. Le devoir de coopération ne consiste pas simplement à participer aux réunions des parties à l'organisation régionale, mais à s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation des stocks comme stipulé à l'article 63 de la Convention de Montego Bay et y participer de manière honnête, transparente et constructive sans obstruction ; une forme d'obligation de bonne conduite⁶¹³.

Si l'obligation de coopérer est une contrainte de bonne conduite afin d'instituer des mesures de conservation et de gestion efficace, il n'est fait mention à aucun moment de l'obligation de trouver un accord dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. La coopération semble ainsi limitée par le choix des États à se mettre d'accord. Ce qui diffère peut-être de textes plus récents, marqués semble-t'il par des objectifs plus finalistes. Non seulement les compétences octroyées à l'organisation régionale de gestion des pêches par les États intéressés en matière de conservation des ressources peuvent être faibles mais personne ne peut obliger un État à adhérer à cette organisation de manière comminatoire⁶¹⁴. La coopération en droit des pêches n'implique pas l'obligation d'adhérer. Elle n'est finalement qu'une expression de la souveraineté triomphante de l'État.

Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO en 2001 tente de renforcer cette obligation en stipulant que « *les États devraient assurer le respect et l'application des politiques et des mesures se rapportant à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* »⁶¹⁵ par les organisations régionales de gestion des pêches compétentes précisant que « *les États qui ne sont pas membres d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente ne sont pas dispensés de coopérer conformément à leurs obligations internationales avec cette organisation régionale de gestion de pêches* »⁶¹⁶. On remarque la mention appuyée vers les États ayant un intérêt pour exploiter les ressources halieutiques, même ceux non parties à ladite organisation à un moment « M » de l'histoire, mais qui

⁶¹² *Ibid.*, Article 8.5.

⁶¹³ Ou aussi appelé obligation de comportement ou de « diligence due », voir Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

⁶¹⁴ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2014, op.cit., p 1325.

⁶¹⁵ Article 78, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁶¹⁶ *Ibid.*, Article 79.

devront quand même s'acquitter de leur devoir de coopérer en respectant au moins les mesures de conservation et de gestion établies par l'organisation, qu'ils sont réputés connaître et auxquelles ils doivent s'intéresser.

Si l'on comprend l'effet utile de ces textes récents face à un problème urgent des sociétés modernes, le classicisme de textes anciens fondateurs du droit international n'a pas disparu : selon la Convention de Vienne sur les traités du 23 mai 1969, « *un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement* »⁶¹⁷. Les États parties aux organisations régionales de gestion des pêches décident volontairement de règles et ne les appliquent qu'à eux seuls. L'effet relatif des traités consacre le principe qu'un traité n'a d'effet que sur les parties qui l'ont conclu. Néanmoins, concernant les mesures prises par les organisations régionales de gestion des pêches, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer établit une obligation de conservation des ressources biologiques telle que l'on peut la considérer comme à vocation universelle au vu de la large adhésion à cette Convention. La Convention de Vienne de 1969 dans son article 53 édicte qu'« *Aux fins de la présente Convention, une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.* ». Ainsi, il apparaît que le caractère dit « universel » de la Convention de Montego Bay est un élément à prendre en compte. Un État non partie à une organisation régionale de gestion des pêches ne peut pas totalement ignorer et déroger aux mesures de conservation mises en place par une organisation régionale de gestion des pêches, dont la vocation à des fins universelles est soutenue par la Convention de Montego Bay. Ainsi, les mesures prises par les organisations régionales de gestion des pêches ont des effets ergonomes, c'est-à-dire qu'elles s'appliqueront indirectement selon le droit international à tout État qui a voté pour ou qui inversement se positionne contre celles-ci, et qu'il soit membre ou non de l'organisation de pêche en question⁶¹⁸. A notre connaissance, aucun cas de règlement public de différends au sein des organisations régionales de gestion des pêches n'est venu confirmer ou infirmer cette règle. Pour autant, l'attitude à réserver à des États qui ignorent ostensiblement les règles d'une organisation régionale de gestion des pêches alors qu'ils exploitent des ressources vivantes communes dont la prédation tente d'être régulée par l'organisation, constitue un problème majeur.

Dans la pratique, si un État venait à ne pas respecter les mesures établies par les organisations régionales de gestion des pêches, il n'est pas sûr qu'une condamnation auprès de la Cour de justice internationale ou du Tribunal international du droit de la mer permette de la lui imposer, ni de faire respecter les mesures. Aucune police n'a le mandat ni la compétence internationale d'arrêter un navire sous le pavillon d'un État tiers ne se conformant pas aux règles des organisations régionales

⁶¹⁷ Article 34 « Règle générale concernant les États tiers », Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

⁶¹⁸ VIGNES D., CASADO-RAIGON R., CATALDI G., *Le Droit international de la pêche maritime*, Bruylant, Bruxelles, 2000.

de gestion des pêches en haute mer, même si les mécanismes et les postures évoluent en la matière⁶¹⁹.

Les États définissent les contours de l'organisation régionale de gestion des pêches qui reçoit des pouvoirs de décision pour atteindre les objectifs fixés par leur charte constitutive, garantir un bon fonctionnement et y transfère une partie de ces compétences. L'État consent à se lier aux mesures de gestion et de conservation qui seront adoptées. Néanmoins, c'est à travers les modalités de prise de décisions qu'il se réserve une marche de manœuvre.

⁶¹⁹ Voir les tentatives de négociation à l'APSOI pour tenter de mettre en place des moyens de contrôle et d'inspection communs ou encore les opérations conjointes de contrôle dans certaines zones de haute mer (chapitre suivant et partie II).

Section II. Le poids des mécanismes de prises de décision dans l'échec relatif à la codification du droit régional de lutte contre la pêche INN

Les mécanismes de prise de décision représentent une base essentielle dans l'application des mesures de conservation et de gestion puis de leur ambition. Ceci s'applique directement à la lutte contre la pêche INN. Le plan d'action international en faisait d'ailleurs état en 2001 en demandant aux États de renforcer leur mandat, leurs fonctions et les mécanismes de prise de décision pour lutter contre la pêche INN⁶²⁰. Le renforcement du rôle de conservation et de gestion des organisations régionale de gestion des pêches marqué par l'adoption des principaux instruments internationaux qui a fait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), tenue en 1992 a incité ces organismes à réexaminer ou à modifier leurs conventions ou leurs accords respectifs, d'autant plus que le public demandait plus de responsabilité et de transparence de la part des États ce qui menait à l'examen d'un processus décisionnel et d'une autorité plus efficaces⁶²¹.

Une décision se définit techniquement comme un acte « émanant d'une manifestation de volonté de l'organisation imputable donc à celle-ci, et qui crée des obligations à la charge de son ou de ses destinataires »⁶²². En revanche l'acte adopté peut être en réalité une recommandation, comme c'est le cas parfois des organisations régionales de gestion des pêches. Le mot décision est alors pris dans le sens courant et conclue une discussion ou une délibération⁶²³. Si le mot recommandation est généralement dépourvu de force obligatoire juridique, c'est à dire que les destinataires ne sont pas obligés de s'y soumettre, la validité matérielle et formelle n'est pas contestable ; tout État doit en faire son application⁶²⁴. Néanmoins sa responsabilité internationale ne peut être recherchée⁶²⁵. C'est pour le moins une « lapalissade », qui donne une valeur permissive tout en créant une situation juridique nouvelle avec des principes différents des normes étatiques régissant jusque-là les rapports entre États⁶²⁶.

Il convient de noter ici que « *mesures de conservation et de gestion* » est souvent un terme générique utilisé par ces organisations pour qualifier des mesures de conservation, de gestion, de contrôle ou de communication. Les organisations qualifient souvent indistinctement, et sans beaucoup de rigueur, leurs mesures de conservation et de gestion. Dans la réalité, les mesures renvoient plutôt à de la gestion des pêcheries plutôt qu'à la conservation des ressources.

⁶²⁰ 82.2, « de renforcer leurs mécanismes institutionnels, selon qu'il convient, y compris leur mandat, leurs fonctions, leur financement, la prise de décisions, leurs besoins en matière de rapports ou d'information et leurs moyens de coercition, en vue de la mise en œuvre optimale des mesures visant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ». FAO, Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, 2001, op. cit.

⁶²¹ SWAN, J., *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, FAO Fisheries Circular. No. 995, Rome, FAO. 2004, op. cit.

⁶²² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 405.

⁶²³ *Ibid.*, p 405.

⁶²⁴ *Ibid.*, p 418.

⁶²⁵ *Ibid.*, p 418.

⁶²⁶ *Ibid.*, p 418.

Le cœur du mécanisme de mise en place de mesures de conservation et de gestion, ressort du processus décisionnel, celui-ci restant insuffisant à l'heure actuelle pour la plupart des organisations régionales de gestion des pêches au vu du nombre de stocks encore surexploités et de la persistance de la pêche INN. La possibilité pour un membre d'une organisation régionale de gestion des pêches de s'opposer à une mesure adoptée par la Commission de ladite organisation reste un droit fondamental que tous les accords constituant les conventions des organisations établissent, y compris dans les accords récents qui ont été reformulés par leurs membres et ont remplacé les anciennes conventions. Une conséquence de cette situation est que les Parties qui accepteraient de prendre des mesures fortes céderaient généralement à l'opposition des autres afin d'éviter une violation du fonctionnement consensuel de ces organisations. Pour cette raison, même si une procédure de règlement des différends existe dans la plupart de ces organisations et habilite tout membre à introduire une procédure contre un autre membre, qui n'est pas d'accord pour l'adoption des mesures que les premiers jugent essentielles pour la réalisation des objectifs de l'organisation régionale de gestion des pêches, a considéré qu'une telle procédure n'a été utilisée qu'une seule fois, et non avec succès, puisque le tribunal arbitral saisi de la seule affaire relevant de cette problématique a estimé qu'il n'était pas compétent⁶²⁷.

Notre objectif est de discuter les raisons pour lesquelles les organisations régionales de gestion des pêches n'ont pas rempli leurs fonctions, bien que ces fonctions existent et que ces organisations effectuent un travail intensif. Cette contribution vise à questionner le cadre légal des processus de décision (Sous-section I) pour finalement les remettre en perspective de quelques cas de lutte contre pêche INN (Sous-section II).

Sous-section I. Le cadre légal des processus de décision

Un raisonnement historique est utile pour observer à quel moment *quelques organisations régionales de pêche de référence* (§. I.) ont pris en compte le problème de la pêche INN, l'ont traité et dans quelles conditions. Dans ce contexte, le cadre pratique des processus de décision sous-jacent à la mise en place de mesures mérite d'être traité selon les modalités du vote adoptées par les Convention des organisations régionales de gestion des pêches (§. II.) dont l'efficacité est évaluée en vertu du droit international positif pour des systèmes multilatéraux coopératifs (§. III.). Le but ici est d'évaluer pourquoi les organisations régionales de gestion des pêches ne remplissent pas leurs fonctions de manière à permettre l'adoption de mesures suffisamment strictes pour une gestion saine des stocks, en dépit du travail intensif effectué au sein de celle-ci. L'intention du troisième paragraphe est d'examiner pourquoi les points de vue divergents entre les Parties au sein des Commissions des

⁶²⁷ TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, Ordonnance du 27 août 1999.

organisations ne conduisent généralement pas à des différends, bien que ces Parties aient à leur disposition divers moyens pour les résoudre (§. III).

§. I. Quelques organisations régionales de référence de gestion des pêches

Les organisations régionales de gestion des pêches ont diverses manières de qualifier les décisions prises. A titre d'exemple, L'ICCAT organisation créé en dehors du cadre de la FAO émet des recommandations (mesures contraignantes pour les États) et quelques résolutions (mesures généralement non-contraignantes) tout comme la CGPM qui est, elle, créée sous l'égide de la FAO. La CTOI créée également sous l'égide de la FAO ne parlera que de résolutions tandis que la NEAFC en dehors de ce cadre établira seulement des recommandations. L'APSOI parlera simplement de mesures de conservation et de gestion. L'acte constitutif des organisations détermine par conséquent le langage pour qualifier une décision qui a un pouvoir contraignant ou non pour les parties.

Historiquement, les deux premières organisations créées ont été *l'International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries* (ICNAF) qui est devenue la NAFO, et *l'Inter-American Tropical Tuna Commission* (IATTC). Ces organisations avaient un processus de prise de décision assez simple. En résumé, lorsqu'un accord était trouvé, tout membre de l'organisation régionale de gestion des pêches concerné avait la possibilité de s'y opposer (ou, pour l'ICNAF, simplement de s'abstenir de l'accepter). Lorsqu'une objection était faite, le membre en question était relevé de ses fonctions. En raison de l'augmentation de la pression sur les ressources, l'adoption de mesures de conservation et de gestion rigoureuses est devenue de plus en plus une nécessité, que ce soit pour ces premières organisations ou celles établies plus tard, comme par exemple la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT)⁶²⁸ ou la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)⁶²⁹, etc.

Au cours des décennies suivantes, plus de dix autres organisations régionales de gestion des pêches pouvant établir des mesures contraignantes ont été créées. Au fil du temps, ces organisations sont devenues les principaux acteurs de la gestion des ressources halieutiques en haute mer, y compris dans les eaux sous juridiction nationale pour les stocks chevauchants et grands migrants. Ces organisations ont progressivement affirmé leur rôle, en fonction, évidemment, de la bonne volonté de leurs membres. Le développement de leurs procédures représente une innovation majeure en droit international.

⁶²⁸ ICCAT, *International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas*, Rio-de-Janeiro, 14 May 1966, entered into force on 21 March 1966, UNTS, vol. 673, p. 63.

⁶²⁹ CCAMLR, *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, Canberra, 20 May 1980, entered into force on 7 April 1982, UNTS, vol. 1329, p. 47.

La FAO liste à ce jour 53 organisations qu'elle considère comme des entités régionales de pêches c'est-à-dire des organismes ou organisations permettant de contribuer à la gestion des pêches même si leur statut ne se limite pas à cette seule gestion des pêches⁶³⁰. Ces organisations officient sur la base de différents statuts et mandats. Voilà pourquoi l'étude ici menée dans ce chapitre limite l'analyse aux organisations régionales de gestion des pêches plus saisissante pour le droit des pêches au niveau régional et pour la lutte contre la pêche INN que je présente ici.

Sur les 53 organisations répertoriées, certaines ne se préoccupent que des ressources halieutiques évoluant entre deux États voisins qui se partagent une zone de pêche, comme pour la « *Joint Norwegian-Russian Fisheries Commission* » qui est un organe visant à faciliter la mise en place de mesures communes de protection d'espèces clés (églefin, morue, capelan) dans la mer de Barents, la « *Pacific Salmon Commission* » qui a pour objectif de gérer la pêcherie de saumon sauvage entre les États-Unis et le Canada ou encore la « *North Atlantic Salmon Conservation Organization* » qui se focalise aussi sur une espèce, le saumon (*Salmo salar* L), dont très peu de pays exploitent le stock.

Ces organisations, ainsi que la majorité des entités ou organisations listées par la FAO ont déjà un rôle consultatif en vertu de l'article VI de la FAO ou en dehors de ce cadre institutionnel. Dans ce cas, ce sont plutôt des travaux scientifiques et des réunions de coordination qui sont organisées pour donner des directives aux États quant à la bonne marche à suivre concernant la gestion de la pêcherie, voire la politique publique du secteur pêche plus largement. On peut ici citer, dans le cadre de la FAO, les organisations « *Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic* », « *Commission for Inland Fisheries and Aquaculture of Latin America and the Caribbean* », « *Western Central Atlantic Fishery Commission* » tandis que « *la Commission Sous-Régionale des Pêches en Afrique de l'Ouest* », « *Regional Organization for the Conservation of the Environment of the Red Sea and Gulf of Aden* », voire le « *Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)* » font partie des 53 organisations listées mais en dehors du cadre de la FAO.

En sus de leur rôle consultatif, certaines organisations ne traitent que de questions restreintes : aquaculture, pêche non-maritime (dans les fleuves ou les lacs) ou espèces d'oiseaux affectées par l'activité de pêche.

Pour ces raisons de mandat restreint et dans le cadre de l'analyse menée ici, l'étude de la prise en compte de la question de la pêche INN par l'organisation régionale de gestion des pêches se limite aux organisations au sein desquelles la mise en place de mesures de conservation et de gestion est possible (permettant de suivre l'évolution de politiques en la matière) et qui vont au-delà du simple organisme de conseil scientifique ou de coordination, et se fondant sur un mandat permettant des prises de décisions communes couvrant plus de deux États. Il convient de viser seulement des organisations qui ont un mandat en matière de pêches maritimes, car bien que la pêche illicite

⁶³⁰ Au 15 juillet 2018, <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html>

s'effectue également en mers fermées et sur les lacs, ces autres configurations ne sont pas abordées ici.

Le mandat de 14 organisations listées; CCAMLR, CCSBT, GFCM, IATTC, ICCAT, IOTC, IWC, NAFO, NEAFC, NPFC, SEAFO, SIOFA, SPRFMO et la WCPFC, sur les 53 précitées, montre un rôle normatif majeur et donc détermine l'apparition et la dissémination de mesures de conservation d'espèces et de gestion de pêches maritimes.

Une mention particulière peut être faite pour deux de ces organisations. L'étude exclut la Commission baleinière internationale (IWC), première organisation régionale créée en 1946, au mandat international assez particulier. D'abord parce que ce n'est qu'indirectement qu'il peut être question ici de protection et de gestion des espèces de mammifères marins, les baleines, pour cette organisation dédiée en premier à encadrer la pêche commerciale. Ensuite, car elle ne vise pas des espèces de poissons, support de pêcheries pélagiques ou benthiques. La pêche commerciale à la baleine est généralement prohibée au sein de la Commission baleinière internationale, seules quelques communautés ont accès à cette pêche pour des raisons de pratiques ancestrales et de sécurité alimentaire se pose toutefois avec acuité l'argument (alibi) des pêches scientifiques qui a conduit plusieurs États à s'opposer juridiquement devant la juridiction internationale⁶³¹. Et il reste que la question de la pêche INN ne se pose pas dans les mêmes conditions que pour les organisations régionales citées plus avant⁶³².

La CCAMLR n'a pas, comme précédemment mentionné, le statut d'organisation régionale de gestion des pêches en tant que telle mais dispose d'un mandat plus large pour réguler des activités, dont celles des pêcheries de la zone antarctique. Elle gagne donc à être évoquée sur ce dernier aspect.

Dans le cadre de l'analyse des processus décisionnels menée ici, les organisations de gestion des pêches retenues sont donc celles qui ont la capacité d'adopter des mesures de conservation et de gestion contraignantes pour les stocks chevauchants et grands migrants

§. II. Les modalités du vote dans la procédure de décision

⁶³¹ Le Japon s'est d'ailleurs finalement retiré de l'IWC afin de ne plus être contraint par les mesures contraignantes de l'organisation d'interdiction de pêche à la baleine après les deux jugements à la Cour internationale de justice condamnant ces activités « scientifiques ».

⁶³² SORBY Stéphanie, *Le traitement juridique de la « Route des baleines » à l'Île de la Réunion*, Thèse de droit public en cours, TABAU A.S. ET GALLETI F. (Dir.), Univ. de La Réunion et de Perpignan.

L'adoption d'une mesure nécessite un consensus ou un vote à la majorité. En pratique, dans ces systèmes de gestion collaboratifs, il faut comprendre que, quel que soit le processus de vote, la recherche du consensus est toujours présente⁶³³.

Chaque Partie contractante d'une organisation régionale de gestion des pêches dispose d'une voix⁶³⁴. On sépare l'analyse en deux points au regard des différents processus décisionnels établis, en distinguant le cas où la décision doit être formellement prise, d'abord, par consensus (A) ou, par un vote majoritaire directement (B), même si encore une fois, dans la pratique, les membres de ces organisations tentent toujours de parvenir à un consensus.

A. Le processus décisionnel par consensus

Quatre organisations régionales de gestion des pêches ont établi un mécanisme de prise de décision par consensus : IATTC, CCAMLR, CCSBT, l'APSOI et la SEAFO. Les procédures d'opposition, à travers une objection, dans ces organisations sont absentes ou sans valeur pratique, ce qui affecte la possibilité d'adopter des mesures de conservation et de gestion efficaces pour exploiter durablement les stocks. En même temps, on doit reconnaître qu'une fois que la décision est adoptée, il est possible d'espérer plus de conformité des États qui l'auront tous reconnue et de limiter les stratégies d'évitement ou de contournement des règles dans la pratique. On se focalise ici seulement sur le processus de décision *per se*.

Les conventions ayant institué l'IATTC, la CCSBT⁶³⁵ et l'APSOI n'ont inscrit aucun mécanisme d'objection. Pour l'IATTC⁶³⁶, les membres peuvent seulement objecter s'ils n'ont pas pu assister à une réunion ; dans ce contexte, un nouveau consensus doit être trouvé à chaque objection. Pour la CCSBT, dont les décisions sont prises à l'unanimité, l'objection n'est pas possible. Cela a conduit en 1999 à un blocage des décisions allant jusqu'à l'introduction d'une procédure de règlement des différends, tant devant le Tribunal international du droit de la mer pour des mesures préventives, que devant un tribunal arbitral pour des questions de fond⁶³⁷. Pour les deux organisations, l'IATTC et la CCSBT, ces deux procédures de décision ne sont pas idéales car elles permettent à un seul

⁶³³ MCDORMAN T.L., «Implementing existing tools : turning words into actions –decision making processes of regional fisheries management organisations (RFMOs) », *The international Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 20, Nos 3-4, Koninklijke, 2005, p 428; MORIN M., « Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation », *Annuaire du droit de la mer*, 2014, Tome 19, Pédone, p 156.

⁶³⁴ Il convient de noter que, dans le cas de la participation de l'Union européenne en tant que parties, considérée comme une organisation régionale d'intégration économique, elle dispose soit d'un nombre de voix égal à celui de ses États membres, soit de l'exercice du droit de vote de l'UE. Les États membres n'exercent pas les leurs, et inversement.

⁶³⁵ CCSBT, *Text of the Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (entered into force on 20 May 1994)*.

⁶³⁶ Article IX. 4., IATTC, *Update of the « 1949 Convention between the United States of America and the Republic of Costa Rica for the establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission »*, for the Antigua Convention – June 2003.

⁶³⁷ TIDM, *Rôle des affaires* : Nos 3 et 4, *Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon)*, mesures conservatoires, 1999. Op. cit.; MORIN M., « Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation », 2014, op. cit.

membre de bloquer une mesure contre l'avis de la majorité. La recherche du consensus conduit à un accord entre les États qui relève par conséquent du plus petit commun dénominateur.

La CCAMLR a un mécanisme particulier, tout comme sa convention environnementale visant sa création, qui lui donne un statut à part des autres organisations régionales de gestion des pêches. Suite à une décision par consensus, la procédure d'objection est plus élaborée pour cette organisation mais aussi pour la SEAFO. Ces procédures particulières suite à un vote par consensus se réfèrent aussi au concept de « non -acceptation » de la procédure⁶³⁸.

Au sein de la CCAMLR, il est possible de s'opposer dans les 90 jours suivant la décision de ne pas être lié par elle. La partie objectant n'aurait tout simplement pas à appliquer la mesure. Dans ce cas, il est possible de convoquer une réunion extraordinaire de l'un des membres de l'organisation pour réviser la mesure. Cependant, il s'agit d'une option théorique car les réunions extraordinaires sont coûteuses et les États sont dispersés dans le monde entier⁶³⁹. En outre, dans la pratique, la procédure de vote est généralement entreprise si, au cours de la réunion, il est clair qu'aucun membre n'est susceptible de s'opposer à la mesure proposée.

La dernière organisation impliquée dans un processus décisionnel consensuel est la SEAFO⁶⁴⁰. Un membre de la SEAFO ne souhaitant pas être lié par une décision à 60 jours pour s'y opposer. Cette possibilité d'émettre une objection n'est possible que sous certaines conditions. La première est que l'État partie qui formule des objections doit notifier les raisons et proposer une mesure de rechange. La deuxième relève du fondement de l'explication de l'objection qui doit être justifié selon une des quatre options définies, celles-ci s'appliquant de manière homogène aux organisations qui ont cette pratique. Dans ce cadre il faudra que :

- i) la partie contractante considère que la mesure est incompatible avec les dispositions de la présente convention,
- ii) la partie contractante ne peut pas en pratique se conformer à la mesure,
- iii) la mesure établit une discrimination de forme ou de fait injustifiable à l'encontre de la partie contractante; ou
- iv) d'autres circonstances particulières s'appliquent.

Ce cadre laisse une certaine liberté aux États mais puisque chaque objection doit être justifiée, cette procédure inclut l'avantage d'une certaine transparence. Lorsqu'un État ne souhaite pas être lié par une mesure, toute tierce partie peut vérifier la véracité de l'explication fournie. La SEAFO donne

⁶³⁸ SWAN, J., *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, 2004, op. cit.

⁶³⁹ MORIN M., « Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation », 2014, op. cit.

⁶⁴⁰ SEAFO, *Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean*, 2001 (entrée en vigueur en 2003), Article 17, « Decisions of the Commission on matters of substance shall be taken by consensus of the Contracting Parties present. The question of whether a matter is one of substance shall be treated as a matter of substance ».

aussi l'occasion à la Commission de se réunir pour réviser la mesure. Néanmoins, encore une fois, cela reste théorique compte tenu de la distance géographique entre les parties.

A partir des années 1990, des appels ont été lancés dans le domaine de l'environnement pour des décisions basées sur des mécanismes de prises de décision de non-consensus⁶⁴¹. Cet élan s'est posé sur des sujets hautement scientifiques et techniques qui s'associent à des enjeux politiques et économiques. Dans ce cas, une décision à la majorité est désirable et légitime en perspective d'une approche de précaution qui assure que des mesures de conservation et de gestion ne devraient pas être reportées sur le fait d'incertitude scientifique⁶⁴². Toutefois la pratique peut en être autre car le contenu de l'approche de précaution est difficile à définir dans ces proportions (voir partie II). Cela n'empêche qu'encore récemment en 2016, lors de la conférence d'examen de l'accord sur les stocks chevauchants de 1995, les délégués soulignent que si l'adoption de mesures de conservation et de gestion par consensus est une pratique souhaitable, elle conduit parfois, lorsque c'était la seule règle, au blocage des mesures ou à l'adoption de mesures faibles⁶⁴³. Il convient donc de basculer sur les procédures de décision par vote à la majorité.

B. Le processus de prise de décision par vote à la majorité

Les conventions des organisations régionales de gestion des pêches qui ont adopté une procédure de prise de décision par vote à la majorité sont plus nombreuses. Le plus commun étant un vote à la majorité simple. Dans ce contexte, le cadre légal des conventions prévoit dans tous les cas la possibilité d'objecter à une mesure de conservation et de gestion. Cela est cohérent avec le statut des organisations régionales de gestion des pêches qui ne peuvent imposer une mesure qui irait à l'encontre de la souveraineté d'un État lorsqu'un vote à la majorité s'applique. Ces organisations régionales sont plus nombreuses et comprennent l'ICCAT, la CGPM, la CTOI, la CPANE, l'OPANO, la WCPFC et la SPRFMO.

Il convient de garder à l'esprit que, bien que les textes constitutifs de ces organisations autorisent le vote à la majorité, la volonté de parvenir à un consensus reste omniprésent et le consensus est d'ailleurs requis lorsqu'il s'agit de questions d'amendement des conventions ou financières. Il est intéressant de noter que pour certaines de ces organisations, le consensus est formellement la règle établie et c'est seulement lorsque tous les efforts pour l'atteindre sont épuisés que la décision est prise par un vote, avec une majorité qualifiée requise (pour la WCPFC, avec la nécessité d'inclure la majorité des États côtiers).

⁶⁴¹ WIRTH D., "Reexamining Decisions-Making Processes in International Environmental Law", *Iowa Law Review* 79, 1994, p 792.

⁶⁴² *Ibid.*, p 795.

⁶⁴³ United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 23-27 May 2016

Ces organisations régionales de gestion des pêches peuvent être classées en trois groupes au regard de la procédure d'objection : celles qui donnent ce droit sans aucune exigence supplémentaire, celles qui requièrent de justifier l'objection pour la valider sans contrainte cadrées, puis celles qui prévoient comme une étape supplémentaire, un cadre spécifique pour être autorisé à justifier l'objection où l'examen de la véracité des arguments de l'objection est parfois entrepris.

La CPANE, la CTOI et l'ICCAT répondent au premier groupe, c'est-à-dire que les parties n'ont pas l'obligation de justifier pourquoi la mesure est contestée. La Commission de ces organisations n'a donc aucun moyen d'évaluer la validité de l'opposition à une mesure. Cette procédure entraîne des difficultés dans la mise en œuvre des mesures adoptées puisqu'une Partie est autorisée à s'opposer - et par conséquent non liée à elle - sans être tenue de fournir une justification formelle. Cela a conduit les Parties de certaines organisations telles que l'ICCAT à s'opposer régulièrement aux mesures de conservation et de gestion. Cette question a été soulevée lors du premier examen des performances en 2008, qui a abouti à la conclusion que « *la Convention de l'ICCAT devrait être révisée, modernisée ou complétée d'une autre manière pour refléter les approches actuelles de la gestion des pêches* »⁶⁴⁴. Un groupe de travail a examiné le texte de l'amendement à la Convention ICCAT depuis 2013 et la question de la procédure d'opposition et du règlement des différends reste encore à approuver et à ensuite entrer en vigueur⁶⁴⁵. En 2018, cette question était toujours en cours accompagnée de deux autres questions nécessitant également un amendement de la Convention de l'ICCAT, avec une procédure de règlement des différends et une proposition sur la participation des entités de pêche aux travaux de la Commission (liées à la question du dépositaire de la Convention)⁶⁴⁶.

Au contraire, la procédure d'objection n'est pas souvent utilisée par les membres de la CTOI, où une objection peut être présentée pendant une période de 4 mois après l'adoption d'une mesure (article IX) ou par les membres de la CPANE pour une période de 50 jours, prolongée de 40 jours après la première objection. Toutefois cela n'enlève rien aux critiques sur l'Accord portant création de la CTOI qui autorise les Parties contractantes à se désengager de toute mesure sans justification ni conséquences et qui potentiellement affaiblit les mécanismes de mise en œuvre et de respect des obligations, en particulier du fait que l'accord ne fournit pas une procédure régulière selon laquelle une objection est validée, ni une procédure d'examen des objections⁶⁴⁷.

En ce qui concerne la CPANE, un amendement à la convention, adopté en 2004, prévoit l'obligation pour une partie qui s'oppose à une mesure d'en justifier sa motivation puis de décrire

⁶⁴⁴ ICCAT, Rapport de l'évaluation indépendante des performances de l'ICCAT, 2009, p 101. Le rapport note aussi p 132 que « *Il a également été souligné que la procédure du consensus peut donner lieu au blocage de la prise de décisions effective. Il paraît également de plus en plus difficile de parvenir à un consensus en raison du nombre accru de membres. En conséquence, la procédure de prise de décisions n'est pas toujours en mesure de garantir l'adoption de mesures de conservation et de gestion « en temps opportun et de manière effective », tel que le préconise l'UNFSA* ».

⁶⁴⁵ ICCAT, Report of the Fifth Meeting of the Working Group on Convention Amendment, Madrid, Spain, 26 June 2017.

⁶⁴⁶ Le président du groupe de travail sur l'amendement à la Convention a informé la Commission que toutes les parties étaient très proches de parvenir à un accord, mais que le consensus final ne pouvait pas encore être atteint. ICCAT, Report for Biennial Period, 2016-2017, Part II (2017), Vol. 1 Proceedings of the 25th Regular Meeting of the Commission, p 3.

⁶⁴⁷ §. 172, IOTC, Report of the 2nd IOTC Performance Review, Mahé, Seychelles, IOTC-2016-PRIOTC02-R[E], 2-6 February & 14-18 December 2015.

une mesure alternative qu'elle a l'intention de prendre ou qui est déjà prise; toutefois, cet amendement n'est pas encore entré en vigueur.

C'était aussi le cas de la CGPM jusqu'en 2014, où la justification d'une objection n'était pas obligatoire auparavant. Depuis la révision de son accord en mai 2014, les parties émettant une objection doivent maintenant justifier leur opposition et proposer des alternatives. Cependant, la justification des objections ne respecte aucun cadre ou critère et n'est pas non plus examinée par un organisme tiers. Dans ce cas, si la solution alternative n'est pas acceptable pour les autres parties, il sera nécessaire de s'appuyer sur un mécanisme de règlement des différends plus lourd.

La dernière procédure possible, en cas de vote à la majorité, est la possibilité de justifier une objection, uniquement dans un cadre prédéfini tel que décrit ci-dessus pour la SEAFO (vote par consensus). Dans ce contexte, la WCPFC, l'OPANO (avec la nouvelle convention OPANO adoptée en 2007 et entrée en vigueur le 18 juillet 2017, qui a remplacé la convention adoptée en 1978 et entrée en vigueur en 1979) et le SPRFMO ont mis en œuvre ce processus de prise de décision qui est aujourd'hui le plus innovant et le plus adapté à l'élaboration de mesures de conservation et de gestion efficace, même si on peut encore aller plus loin.

Pour juger de l'efficacité des mécanismes de prise de décision, il convient maintenant de l'analyser et de la cadrer au regard des recommandations reconnues et élaborées par le droit international actuel.

§. II. L'efficacité des mécanismes de prise de décision dans un système multilatéral coopératif

Les accords internationaux diffusent des critères et des directives qui ont comme objectif de cadrer les mécanismes de prise de décision dans un système multilatéral coopératifs pour plus d'effectivité.

Si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne contient aucune disposition sur les procédures de prise de décisions des ORGP, l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 - accord central incitatif à la création des organisations régionales de gestion des pêches – stipule à l'article 10 que les organisations régionales de gestion des pêches « *conviennent de procédures de prise de décisions qui facilitent l'adoption de mesures de conservation et de gestion en temps opportun et de manière efficace* » avec pour objectif d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs⁶⁴⁸. En vue d'évaluer l'efficacité du présent Accord, conformément à l'article 36, les parties prévoient que cinq ans après

⁶⁴⁸ Article 2, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

son entrée en vigueur, la conférence d'examen de l'Accord devra être convoquée. Ces conférences permettent de comprendre plus en détail ce qui est attendu d'une procédure de prise de décision « efficace ».

Si l'entrée en vigueur de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 fut réalisée le 11 décembre 2001, la première réunion d'examen fut convoquée en 2006, et ensuite à plusieurs reprises en 2010 et 2016. L'Accord stipule que les États "*doivent s'accorder sur des procédures décisionnelles qui facilitent la mise en œuvre rapide et efficace des mesures de conservation et de gestion*"⁶⁴⁹.

En 2010, la seconde conférence d'examen constate que « *nombre de délégations ont relevé la nécessité de renforcer (...) l'efficacité des mesures de gestion, la transparence des processus décisionnels et l'application effective des mesures convenues* »⁶⁵⁰. Cette même conférence d'examen note par ailleurs quelques améliorations en saluant les progrès de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) avec sa nouvelle convention adoptée en 2007⁶⁵¹, et insiste sur la nécessité d'entreprendre de profondes réformes. Hormis la WCPFC à cette époque, aucune organisation existante n'avait de mécanismes de prise de décision très élaborés ou du moins réellement mis en œuvre. Des précisions supplémentaires sont apportées par la conférence d'examen en 2006 sur le fait de « *garantir que le comportement de désengagement doit être limité par des règles qui empêchent les parties s'opposant à une mesure de 1) miner la conservation, 2) d'édicter un processus clair de règlement des différends et 3) de garantir une description des mesures de rechange qui seront mises en œuvre entre-temps* »⁶⁵².

Dans ce cadre, les États ont suggéré que lorsque cela était possible les États devaient être « *tenus de fournir une explication écrite et de préciser les mesures qu'ils entendaient instituer en lieu et place de celles convenues* »⁶⁵³ puis finalement que « *les décisions des organismes et arrangements régionaux de gestion des pêches gagneraient à être plus transparents et les modalités de participation des organisations intergouvernementales et non gouvernementales à leurs réunions à être notamment moins restrictives* »⁶⁵⁴. L'adaptation des processus décisionnels à comme but clair de garantir l'absence de veto ou le retrait d'une mesure de conservation et de gestion.

Les efforts pour assurer la compatibilité avec les mesures de conservation et de gestion adoptée dépend de l'amélioration des processus au sein des organisations régionales de gestion des pêches, y compris en ce qui concerne la prise de décision⁶⁵⁵. Lors de la dernière conférence d'examen en

⁶⁴⁹ Article 10, point (j), Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants*, 1995, op. cit.

⁶⁵⁰ §. 74, United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, A/CONF.210/2010/7, 2010

⁶⁵¹ *Ibid.*, §. 86.

⁶⁵² *Ibid.*, §. 32, points (f) and (g).

⁶⁵³ *Ibid.*, §. 86.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, §. 144.

⁶⁵⁵ United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 23-27 May 2016

2016, les délégations ont d'ailleurs noté que les normes dans les zones de haute mer étaient inférieures à celles de la ZEE des États côtiers⁶⁵⁶.

Dans ce contexte, une procédure décisionnelle doit permettre à la fois de minimiser les possibilités pour un seul État d'entraver toute décision sur les mesures tout en respectant les droits souverains des États, notamment lorsque la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches comprend la ZEE des États côtiers. Il doit rester attractif pour ne pas décourager les États de participer et de coopérer avec leurs pairs. L'objectif est de trouver un compromis entre une large adhésion à une mesure et l'adoption de mesures rigoureuses, basées sur plus qu'un plus petit dénominateur commun, conduisant généralement à la surexploitation des ressources. Ici, un équilibre doit être trouvé dans les procédures de prise de décision, même si, fondamentalement, la volonté des États d'être liés par un accord est primordiale.

Finalement, l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995, avec les conférences d'examen, fournissent une base pour évaluer la procédure de prise de décision des organisations régionales de gestion des pêches : 1) de ne pas opposer leur veto ou d'exclure une mesure de conservation et de gestion, c'est à dire de limiter le comportement de désengagement afin de ne pas affecter la force de la mesure; 2) si la mesure ne s'applique pas à tous les membres, un État objectant doit fournir une explication écrite et adopter des mesures alternatives ayant un effet équivalent, 3) l'adoption d'une mesure de conservation et de gestion doit être rapide, transparente avec des processus clairs de règlement des différends.

En 2007, ces normes ont été considérées comme des « *meilleures pratiques* » par un panel d'experts convoqués par Chatham House (Londres)⁶⁵⁷. Le panel a développé des critères spécifiques pour cette évaluation. Par exemple, le comité a déterminé que si le consensus ne peut être atteint après de longues consultations, les règles devraient prévoir l'aide d'un facilitateur ou d'un conciliateur. Cette assistance devrait être disponible à la demande du président ou de tout participant aux consultations. Le rapport a également considéré qu'un membre qui s'oppose à l'adoption d'une proposition ou qui a l'intention de voter contre celle-ci peut demander un réexamen ou introduire une objection à la décision (proposée) dans un court délai. En outre, fournir un cadre pour les objections qui devraient être fondées sur l'un des motifs suivants : la décision est contraire à la Convention de Montego Bay ou à l'Accord sur les stocks chevauchant, la décision est discriminatoire à l'égard de ce membre en ce qui concerne la forme ou le fait et il n'y a pas de justification objective à cette discrimination.

Dans de telles circonstances, les décisions n'entrent pas en vigueur immédiatement, même si elles sont soutenues par la majorité requise. La position par défaut, en attendant la résolution de

⁶⁵⁶ *Ibid.*

⁶⁵⁷ CHATHAM HOUSE, *Summary of Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations in Relation to the Conservation and Management of Fish Stocks*, The Royal Institute of International Affairs, 2007.

l'objection ou du différend, sur les décisions ne doit pas permettre non plus l'étalement d'un délai qui serait susceptible de compromettre la durabilité du stock. Ainsi, les procédures d'opposition ne doivent pas être utilisées pour permettre l'inaction. Le groupe d'experts a décidé que la meilleure option est qu'à chaque fois qu'une objection est présentée, un groupe d'experts indépendants examine l'objection dans un court délai et qu'il fasse part de ses conclusions à l'organe approprié de l'organisation régionale de gestion des pêches. S'il y a des objections à cette nouvelle décision, tous les différends juridiques doivent être soumis aux procédures de l'organisation pour le règlement des différends sans délai. Les groupes d'experts doivent être en mesure de recommander des mesures provisoires. Enfin, ce rapport recommandait que les mécanismes de prise de décision donnent toutes les chances de parvenir à un consensus par le biais de consultations, de médiation, de conciliation et de groupes d'experts⁶⁵⁸.

Finalement, le panel a évalué le processus décisionnel d'un ensemble d'organisations régionales de gestion des pêches⁶⁵⁹. Au moment de l'étude, et sur le nombre d'organisations évaluées, la SEAFO avait été reconnue comme ayant la meilleure pratique au niveau des processus de décision. Lorsqu'une partie contractante s'opposait à une mesure, celle-ci devait fournir aux autres membres une explication définie dans un cadre précis⁶⁶⁰. C'était à l'époque le cadre le plus avancé en termes de transparence et de rapidité.

Aujourd'hui, la SEAFO, la WCFPC, l'OPANO et la SPRFMO ont encadré le contexte dans lequel une objection peut se produire avec l'obligation de prendre des mesures alternatives équivalentes à la mesure contestée. Le but de l'objection est de contraindre les États à se justifier afin d'éviter une opposition infondée aux mesures qui pourraient être prises. Ainsi, le système de justification, développé par certaines organisations, demande des arguments fondés plaçant le fardeau de ne pas adopter une mesure sur l'État objectant. L'une des préoccupations, si les États n'ont pas besoin de se justifier lorsqu'ils présentent une objection, est le fait que les États aient « *carte blanche* » pour se dissocier d'une mesure⁶⁶¹. Le cas de l'OPANO, lors de l'évaluation de sa performance, liait le changement de convention vers une gestion avec des décisions prises par un vote à la majorité simple au fait que nombreux membres soulèvent des objections⁶⁶².

⁶⁵⁸ *Ibid.*, p 123

⁶⁵⁹ The RFMOs and Arrangements referred to in this report were the CCAMLR, the CCBSP, the CCSBT, the IATTC, the ICCAT, the IOTC, the IPHC, the NAFO, the NASCO, the NEAFC, the NPAFC, the PSC, the SEAFO, the SIOFA South Indian Ocean Fisheries Agreement 2006, and the WCPFC.

⁶⁶⁰ CHATHAM HOUSE, *Summary of Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations in Relation to the Conservation and Management of Fish Stocks*, 2007, op. cit., p77.

⁶⁶¹ MCDORMAN T.L., « Implementing existing tools: turning words into actions –decision making processes of regional fisheries management organisations (RFMOs) », 2005, op. cit.

⁶⁶² FAO, *The implementation of performance review reports by regional fishery bodies*, 2004–2014, by PÉTER D. SZIGETI P., LUGTEN L., FAO Fisheries and Aquaculture Circular No, 1108, Rome, Italy, 2015, p 18.

En outre, la justification d'une objection oblige les États à se conformer davantage aux recommandations de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 en ce qui concerne la transparence des activités menées conformément à l'article 10⁶⁶³.

La transparence encourage les bonnes pratiques par la démonstration d'une volonté politique. Les États sont moins enclins à prendre une décision injustifiée si le processus est transparent par peur d'acquiescer une mauvaise réputation, une pratique aussi appelée « *name and shame* » en anglais, que craignent tant les entreprises que les États.

Aujourd'hui, si l'on considère l'état des stocks, les organisations régionales de gestion des pêches n'ont pas atteint leur objectif de gestion durable des ressources marines pour lesquelles elles sont compétentes. Les processus de prise de décision entraînent toujours des blocages. Par exemple, il est intéressant de se référer, à nouveau, au cas de la CCSBT lorsque des décisions de gestion importantes, telles que la fixation de quotas pour le thon rouge, n'ont pas pu être prises à l'unanimité⁶⁶⁴. Plus récemment, les progrès réalisés dans la mise en place d'un programme d'observateurs régionaux et de certaines mesures du système de déclaration électronique ont également été contrecarrés par la même exigence. L'examen des performances a noté que la CCSBT devrait adopter un nouveau modèle de prise de décision (de la prise de décision unanime à la majorité) exigeant une modification de la Convention⁶⁶⁵. Cependant, il n'y a pas de recommandations spécifiques sur la façon de procéder, car il existe plusieurs procédures alternatives de prise de décision actuellement utilisées dans les organisations parmi lesquelles la CCSBT pourrait choisir.

Ces faiblesses dans les systèmes de prise de décision conduisent à analyser les pratiques actuelles considérées comme exemplaires. Les mécanismes de prise de décision doivent offrir toutes les possibilités de parvenir à une décision contraignante par tous les moyens à la disposition des États dans le domaine du droit international. Seules quelques organisations ont mis en place une procédure permettant de parvenir à une mesure « forte » et « rapide » par l'intermédiaire de groupes de conciliation et d'experts conciliateurs en cas de différend.

§. III. Le règlement des différends au cours de la procédure de prise de décision

Une mesure de conservation et de gestion faible risque de mettre en péril les ressources. Par conséquent, lorsqu'un ou plusieurs États ne sont pas en accord avec la mesure proposée ou si un État s'oppose ou n'accepte pas une mesure forte contre l'opinion de la majorité, un mécanisme

⁶⁶³ Article 10, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

⁶⁶⁴ CCSBT, *Performance Review 2009-2013*, Independent Review by GARCIA S., KOEHLER H., 2014.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

adapté pour le règlement des différends au sein des organisations régionales de gestion des pêches devrait être possible pour sortir de l'impasse. Ce mécanisme devrait permettre de résoudre rapidement un différend survenu à la suite de l'adoption d'une mesure. La date limite devrait être fixée à plusieurs mois au plus tard afin d'éviter de porter atteinte à la mesure concernée si une partie présente une objection et ne l'applique pas. Il est en effet requis d'éviter un règlement qui aurait lieu après la prochaine réunion annuelle de la Commission, ou même une décision d'un tribunal déclarant qu'elle n'est pas compétente, comme ce fut le cas pour la CCSBT⁶⁶⁶. Sur la base des pratiques disponibles de nos jours dans le cadre du droit international, la nécessité d'un mécanisme sur mesure pour l'organisation régionale de gestion des pêches est interrogée (A) et conclut à un mécanisme de conciliation comme meilleur pratique (B)

A. La nécessité d'un mécanisme sur mesure pour l'ORGP

Comme le devoir de coopération ne doit pas être seulement formel, à savoir que les États ne devraient pas être satisfaits de l'adoption d'une mesure insuffisante pour atteindre l'objectif de conservation et de gestion des ressources halieutiques, les parties aux organisations régionales de gestion des pêches ne devraient pas être satisfaites qu'un ou plusieurs États s'opposent à une mesure adoptée par la majorité de ses membres. Le risque de compromettre le statut des ressources concernées doit être résolu.

Premièrement, il y a une inadéquation du mécanisme d'objection, comme l'a noté l'ICCAT⁶⁶⁷, où la possibilité de ne pas accepter une mesure ou de s'opposer peut devenir trop fréquente et limite le respect total des mesures adoptées. Il est apparu progressivement que la possibilité de formuler une objection devrait être mieux définie et inclure un processus permettant à la majorité et à la minorité des membres de surmonter un désaccord. Pour ce cas, il convient de noter que l'objection doit être connue et justifiée. Surmonter le désaccord fait donc suite à la mise en place d'une procédure d'objection transparente et cadrée.

⁶⁶⁶ TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, Ordonnance du 27 août 1999.

⁶⁶⁷ La première évaluation des performances en 2008 avait déjà noté que « *la Convention de l'ICCAT devrait être révisée, modernisée ou complétée d'une autre manière, afin de refléter les approches actuelles vis-à-vis de la gestion des pêcheries* ». Un groupe de travail travaille actuellement au texte de l'amendement de la Convention de l'ICCAT notamment sur les procédures de décision et d'objection qui devront dorénavant être justifiées. Le fait de qu'un État doit ou non prendre une mesure alternative de gestion des pêches dans le cas d'une objection est encore discuté. En 2014, le groupe de travail explicitait le fait que pour les procédures d'objection « *Le Groupe de travail a convenu que le processus actuel d'objection visé à l'article VIII de la Convention était trop lourd et complexe et devrait être simplifié. Certaines délégations ont souligné qu'il était important de limiter la procédure d'objection afin de garantir des conditions équivalentes entre les Parties contractantes. Le Groupe de travail a également convenu d'identifier les critères sur lesquels une Partie contractante peut fonder son objection et d'y ajouter l'incohérence avec les dispositions de la Convention, une autre mesure de l'ICCAT en vigueur ou le droit international ou d'indiquer qu'une mesure donnée opère une discrimination de façon injustifiée à l'encontre d'une Partie contractante. Aucun consensus ne s'est dégagé sur le fait que ces critères devraient également inclure les cas où une mesure est incompatible avec les mesures internes d'une Partie contractante, qui sont au moins aussi efficaces que la recommandation en question. De surcroît, aucun consensus ne s'est dessiné sur la question de savoir si les Parties contractantes ayant soulevé l'objection doivent communiquer à la Commission les mesures de gestion et de conservation qu'elles prennent pour remplacer la mesure initiale.* », Deuxième réunion du groupe de travail chargé d'amender la Convention, Barcelone (Espagne), 19-21 mai 2014, f

Habituellement, les conventions des arrangements ou organisations régionales offrent la possibilité à un État ou à un groupe d'États, qui ne sont pas satisfaits de l'objection d'un autre État membre, d'engager une procédure de règlement des différends. Néanmoins, il est également nécessaire que la partie objectant accepte l'établissement d'une telle procédure. En outre, la durée de cette procédure dépassera certainement les douze mois s'il est nécessaire de se fonder, par exemple sur la création d'un tribunal arbitral. Les commissions des organisations régionales de gestion des pêches se réunissent au moins une fois par an, de sorte qu'une nouvelle réunion se tiendrait sans décision sur le différend soulevé l'année précédente. À partir de là, on peut voir que la procédure ordinaire de règlement des différends n'est pas appropriée pour répondre à la nécessité de réagir rapidement dans le contexte des organisations régionales de gestion des pêches.

Mis à part en 1999 pour la CCSBT, aucun conflit entre membres n'a été identifié depuis la création de ces organisations⁶⁶⁸. Et dans ce cas, le tribunal s'est déclaré incompétent. Depuis lors, il n'y a plus eu d'examen de la question de l'amendement de la Convention ou de l'adoption d'autres mesures en vue d'affiner les dispositions de règlement des différends de la CCSBT. Compte tenu de l'augmentation du nombre de membres de la CCSBT et de la persistance du statut médiocre du stock de thon rouge, il est encore plus important de disposer d'une procédure rapide de règlement des conflits⁶⁶⁹. En outre, le niveau des stocks encore très bas, le risque de changements importants dans la répartition des stocks de thons rouge (*thunnus thunnus*) résultant du changement climatique ont renforcé le besoin de mécanismes de règlement des différends plus réactifs et efficaces. L'examen des performances de la CCSBT recommandait d'ailleurs que celle-ci envisage sérieusement de développer une approche alternative au règlement des différends ou à la résolution des conflits afin d'éviter le risque d'impasses futures susceptibles de compromettre de manière significative la conservation et la gestion de la ressource⁶⁷⁰.

Tous les problèmes identifiés ci-dessus ont été signalés par les deux examens de performance réalisés pour l'ICCAT en 2008 et 2016. En 2008, le Panel a observé que le consensus, qui était poursuivi et utilisé pour l'adoption de la plupart des décisions, entravait l'adoption de mesures de conservation et de gestion et que la Commission devrait passer en revue sa procédure de prise de décisions « *en vue de créer des mécanismes visant à réduire au minimum les objections et à les examiner à travers un comité d'experts, en tenant compte des récentes tendances observées chez d'autres ORGP* »⁶⁷¹. Jusqu'en 2016, la situation n'a pas changé et le panel d'examen de l'évaluation de performance a clairement exprimé que « *le désir de gérer par consensus est louable* », mais cela « *a souvent conduit soit au report des décisions, soit au changement des propositions d'une recommandation juridiquement contraignante à une résolution juridiquement non contraignante, ou un report ou une prise de décision continue sur l'adoption de mesures* » et a recommandé

⁶⁶⁸ Cela illustre le fait que le consensus est activement recherché pour que les mesures ne soient pas contestées.

⁶⁶⁹ CCSBT, *Performance Review 2009-2013*, 2014, op. cit.

⁶⁷⁰ *Ibid.*

⁶⁷¹ Part I, Section 11, § 4. et p 132, ICCAT, *Rapport de l'évaluation indépendante des performances de l'ICCAT*, Madrid, 2016.

que « les Présidents de la Commission ... soient préparés, une fois qu'il y a eu suffisamment de discussions, à mettre des projets de Recommandation en décisions dans le système de l'ICCAT à un vote à la majorité »⁶⁷². La convention de l'ICCAT est en cours de révision depuis 2013 et une nouvelle devrait être adoptée prochainement ; les débats sur la procédure d'objection et son suivi à travers le règlement des différends est l'un des problèmes qui restent à résoudre.

Finalement, seules, la WCPFC, l'OPANO, la SEAFO et la SPRFMO ont mis au point, par le biais d'un groupe spécial ou comité d'examen des objections, une procédure proche d'un mécanisme de conciliation permettant aux parties de régler rapidement un différend au sein du groupe. Ces procédures diffèrent néanmoins sur certains aspects. C'est la procédure de la SPRFMO qui s'est révélée être la plus efficace.

B. Un mécanisme de conciliation comme meilleure pratique

Plusieurs organisations régionales de gestion des pêches ont introduit un nouveau mécanisme visant à améliorer la procédure de prise de décisions en ayant recours à un conciliateur ou à un comité d'évaluation composé d'experts pour examiner minutieusement l'objection pour laquelle les motifs ont été expliqués. Les procédures établies pour la WCPFC, l'OPANO, la SEAFO et la SPRFMO vont en ce sens et ont des caractéristiques communes. Toute objection doit être justifiée et les motifs qui la justifient sont limités dans un cadre déterminé. Pour l'OPANO, la SEAFO et la SPRFMO, le membre objectant devra adopter des mesures alternatives à celles de la décision qu'il a contestée. Au contraire, pour la WCPFC, il n'y a pas d'obligation de ce type puisqu'aucun membre de la Commission n'est tenu de donner effet à la décision en cause, privant ainsi la mesure qu'elle énonce de tout effet, jusqu'à ce que le comité décide ou pas de modifier la mesure ou, si nécessaire, de la reporter jusqu'à la prochaine réunion annuelle⁶⁷³. C'est ici qu'entre le mécanisme de conciliation dont les modalités diffèrent selon l'organisation.

L'établissement d'un groupe spécial ou la nomination d'un conciliateur est plus ou moins obligatoire. En vertu de la Convention WCPFC, cette démarche n'est pas obligatoire. Un groupe spécial est établi et la mesure examinée uniquement si le membre, qui a voté contre, décide de le faire. Pour l'OPANO c'est le panel qui est convoqué seulement si la Partie qui a présenté l'objection décide de le faire ou, à défaut, si une autre partie ou la Commission de l'OPANO en décide ainsi⁶⁷⁴.

⁶⁷² Ibid., § 5.1.

⁶⁷³ Article 20, §. 6, 9, Annex II, WCPFC, *Convention adoptée à Honolulu le 5 septembre 2000 et entrée en vigueur le 19 juin 2004. Il convient de noter que le mot « objection » n'est pas utilisé dans cette convention dans le même sens que dans les autres où il s'agit d'une objection contre une décision adoptée par la Commission; c'est un vote négatif contre la décision proposée.*

⁶⁷⁴ Article XIV, §. 6 - 12, Annex II, NAFO, *The Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Ottawa, 24 October 1978 (enter into force on 1 January 1979)

La SEAFO, met en place un panel *ad hoc* pour « formuler des recommandations sur toute mesure provisoire » seulement si une des parties, et pas seulement celle ayant objecté, la demande⁶⁷⁵.

C'est finalement uniquement au sein de la SPRFMO que l'établissement d'un panel d'experts est une obligation comme un suivi direct de l'objection présentée contre une décision. Ce processus ne peut pas exempter un seul membre en ce qui concerne une situation spécifique. Si le comité d'examen constate que les raisons avancées par la partie objectant ne sont pas justifiées, cette partie doit mettre en œuvre les mesures énoncées dans la décision. S'il estime que ces raisons sont justifiées par des motifs de discrimination et que les mesures de substitution sont équivalentes, ces mesures deviennent formellement contraignantes pour ce membre ; si elles n'ont pas d'effet équivalent, le panel recommandera de les modifier et elles deviendront formellement contraignantes après avoir été modifiées en conséquence. La Partie objectant peut alors demander une réunion extraordinaire de la Commission qui confirmera la recommandation ou révoquera et remplacera la décision contestée.

Cette procédure peut paraître lourde. Cependant, la date limite pour chaque étape est assez serrée et la pratique a démontré son fonctionnement. La première fois que ce mécanisme fut activé a été suite à une décision prise le 1er février 2013. La Russie avait présenté une objection le 19 avril et le groupe spécial avait présenté son rapport avec ses conclusions le 5 juillet 2013.

En 2013, le conflit à la SPRFMO porte sur la répartition des quotas d'une espèce, le chinchard (Jack Mackerel en anglais ou *Trachurus picturatus*), entre les parties selon leur historique⁶⁷⁶. Le groupe spécial a constaté que la décision était discriminatoire envers la Russie de manière injustifiée. La Russie a accepté les recommandations du panel et celles-ci ont été rendues publiques sur le site internet de l'organisation le 8 août 2013, seulement 5 mois après l'objection, ce qui est un temps politique très court.

En mars 2018, une deuxième procédure est engagée suite à l'objection de l'Équateur, cette fois-ci encore sur un problème de quotas pour le chinchard (*Trachurus picturatus*). Sur la base de l'avis du Comité scientifique de septembre 2017, la Commission a adopté une limite de capture de en 2018 avec la mesure de conservation et de gestion *Trachurus murphyi* (CMM 01-2018). Cette

⁶⁷⁵ Article 23, §. g, « (g) pending the conclusions of a review meeting called in accordance with subparagraph (f), any Contracting Party may request an ad hoc expert panel established in accordance with article 24 to make recommendations on any interim measures following the invocation of the procedures pursuant to subparagraphs (c) and (d) which may be necessary in respect of the measure to be reviewed. Subject to paragraph 3, such interim measures shall be binding on all Contracting Parties if all Contracting Parties (other than those who have indicated that they are unable to accept the measure, pursuant to subparagraphs (c) and (d)) agree that the long term sustainability of the stocks covered by this Convention will be undermined in the absence of such measures », SEAFO, *Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean*, 20 April 2001.

⁶⁷⁶ Il y avait une controverse sur le transbordement du navire "Lafayette" qui a brouillé l'histoire des quotas de capture de la Russie. Le groupe a conclu que, malgré les incertitudes concernant les prises historiques de la Russie, la mesure prise était une discrimination injustifiée parce que la Russie n'avait aucun quota. La Russie avait une présence historique de pêche dans la région. Le Groupe spécial n'a cependant pas accepté les mesures de rechange russes et a proposé une autre solution de rechange à la Russie, qui a finalement accepté. Ainsi, la Russie a eu une certaine flexibilité pour se lier à la décision tout en prenant des mesures alternatives en fonction du contexte historique, social et économique afin de respecter l'objectif principal de limiter les prises de chinchard chilien. En ce sens, la procédure a permis de prendre une décision rigoureuse et transparente évitant un compromis minimum, qui aurait bloqué une mesure ou une procédure de règlement des différends.

décision fait suite au manque de consensus entre les parties qui ont dû s'engager, conformément à l'article 16 de la Convention, sur un vote à la majorité. Dans ce cadre, la proposition de l'équateur n'a pu être retenue qui correspondait à 6 500 tonnes selon la demande de l'équateur⁶⁷⁷. L'objection et les mesures alternatives proposées par l'Équateur n'ont pas été retenues par le panel d'expert qui les a trouvés inadmissibles le 5 juin 2018, seulement 3 mois après le début de la procédure. L'équateur avait 45 jours pour aller plus loin et passer au règlement des différends, ce qu'il n'a pas fait. Dans ce cadre, il est assumé que l'équateur a accepté la mesure en question.

La procédure SPRMFO peut être considérée comme une conciliation en raison de la désignation d'un panel d'experts pour examiner l'objection. La conciliation permet d'examiner un différend par un organe accepté par les parties, qui soumet des recommandations pour régler des oppositions. Le panel n'a pas le pouvoir de résoudre un désaccord ou un différend, par opposition à l'arbitrage ou aux mécanismes de médiation⁶⁷⁸. Le panel soumet une recommandation que la partie objectant accepte ou non. La méthode d'établissement et de nomination de trois membres du panel permet aux parties de bénéficier d'une certaine confiance dans le processus ici de règlement des différends. Deux membres sont désignés par chacune des parties et les deux parties s'entendent sur le troisième. Le comité est chargé d'examiner tous les aspects de l'objection et de la mesure de rechange. Ensuite, le panel propose une solution qui n'est pas contraignante pour les parties. La partie contestante devra se mettre d'accord sur la recommandation et sa mise en œuvre ou passer à une étape plus lourde et longue, l'engagement dans une procédure de règlement des différends contraignante.

Une conciliation est une intervention dans le règlement d'un différend international d'un organe qui est créé sans propre autorité politique, bénéficiant de la confiance des parties au différend en charge d'examiner tous les aspects du différend et de proposer une solution qui n'est pas obligatoire pour les Parties⁶⁷⁹. Cette conciliation s'est avérée efficace pour régler des conflits au sein de la SPRFMO, comme le montre les deux cas des quotas pour le chinchard (*Trachurus picturatus*). Seule cette organisation dispose de ce processus automatique et obligatoire à l'heure actuelle⁶⁸⁰.

Ce développement récent et unique s'inscrit dans le cadre de l'article 27 de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 avec l'obligation de régler les différends par des moyens pacifiques : "*négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours à des agences ou arrangements régionaux, ou d'autres moyens pacifiques de leur choix*". L'article 28 dispose en outre que "*les États*

⁶⁷⁷ SPRFMO, PCA Case No. 2018-13 in proceedings conducted by the review panel established under article 17 and annex II of the Convention on the conservation and management of high seas fishery resources in the South Pacific Ocean with regard to the objection by the Republic of Ecuador to a decision of the Commission of the South Pacific regional fisheries management organisation, Findings and Recommendations of the Review Panel 5 June 2018, 34 p.

⁶⁷⁸ MORIN M., « Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation », 2014, op. cit.

⁶⁷⁹ COT J.P., *La conciliation internationale*, Ed. Pedone, 1968, p. 8.

⁶⁸⁰ Au 3 décembre 2017.

conviennent de procédures de prise de décision efficaces et rapides dans le cadre des organisations et arrangements de gestion des pêcheries sous régionaux et régionaux et renforcent les procédures de prise de décision existantes si nécessaire". Cette procédure s'est avérée rapide et efficace avec la mise en place de la commission d'examen du 28 janvier au 1er février 2013 dans le premier dossier. C'est jusqu'à présent l'un des mécanismes de prise de décision les plus récents et les plus innovants⁶⁸¹. C'est ce qui a été reconnu en 2016, par la conférence d'examen de l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 qui a mis en évidence la bonne pratique de la SPRFMO dans les procédures de prise de décision⁶⁸². La procédure développée par le SPRFMO est prometteuse dans la mesure où elle oblige les parties à résoudre le conflit rapidement et au sein même de l'organisation. Cette façon de résoudre le conflit est certainement préférable à traiter en dehors de l'organisation, comme le montre le cas de la CCSBT en 1999-2000.

Pourtant, peu d'organisations disposent de ce mécanisme. Ceci démontre que les États, tout en recherchant la coopération nécessaire dans la gestion des ressources halieutiques, restent prudents quant à la mise en place de mécanismes de prise de décision transparents et efficaces, peut-être par peur de renoncer à certaines de leurs prérogatives.

Les procédures de prise de décision des organisations régionales des pêches ont pour quelques-unes évolué au cours des dernières décennies, en entreprenant une modification des dispositions de leurs conventions comme l'OPANO, la CPANE, l'ICCAT, la CCSBT, l'IATTC et la CGPM. Cependant, il n'y a pas de véritable évolution des procédures d'objection et de règlement des différends. Les conventions récentes élaborées ou modifiées restent bien en deçà des meilleures pratiques internationalement reconnues. A titre d'illustration, pour l'APSOI nouvellement créé, bien que le texte de la convention soit plutôt innovant en incluant l'approche de précaution et l'approche écosystémique des pêches, souvent considérée comme une faiblesse dans les évaluations de performance des autres organisations, sa procédure de prise de décision ne correspond pas à la meilleure pratique en vigueur⁶⁸³. Dans le cas de l'APSOI, chaque décision doit être prise par

⁶⁸¹ CEO M., FAGNANI S., SWAN J., TAMADA K., WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC, FAO Fisheries and Aquaculture Circular. No.1072*, Rome, FAO, 2012, p 14. « *Consensus decision-making has worked for CCAMLR over a long period of time. This is very positive but, as for any decision-making mechanism, there may have been costs associated with it. Whilst decisions possessing normative and regulatory effects must continue to be addressed on the basis of consensus, determining how such decisions were implemented could be submitted to a different procedure. This could be affected either by a majority rule within the Commission or alternatively by submission of the matter to a specially constituted independent subsidiary organ, e.g. an expert RP, which should function through majority rule. CCAMLR dispute settlement mechanisms appear to be unsatisfactory. There is a pressing need to take substantive action to address this situation. In this regard, the binding procedures for dispute settlement set out in Part XV of the 1982 Convention can be considered by CPs in a two-fold manner, either as a benchmark that should be followed for an eventual amendment of Article XXV of the Convention, or as a mechanism to be used between CPs that are also parties to the 1982 Convention and by those CPs with regard to non-Contracting Parties (NCPs) whose vessels are engaged in illegal fishing in CCAMLR waters, and which are also parties to the United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS).* »

⁶⁸² United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 23-27 May 2016.

⁶⁸³ ICCAT, *Rapport de la réunion du Groupe de Travail sur le futur de l'ICCAT*, Sapporo, Japon –31 août-3 septembre 2009. Le Groupe de travail a envisagé la possibilité de solliciter un avis au SCRS sur la meilleure façon de refléter l'approche de précaution dans la Convention. Certaines Parties ont indiqué que l'Accord sur les stocks de poissons des Nations unies de 1995 fournissait un libellé

consensus sans possibilité de s'opposer à une mesure de conservation ou de gestion. Néanmoins, pour cette organisation, il faut noter que peu de mesures ont déjà été adoptées et peut être que comme d'autres organisations, après avoir posé de bonnes bases, l'APSOI revisitera sa procédure. Cela a été le cas de la SPRFMO, quelques années après son entrée en vigueur et la mise en place de quelques mesures de base par consensus, le vote à la majorité a été établi.

L'intégrité procédurale est importante en tant que source d'autorité reconnue et pour garantir une légitimité du droit international⁶⁸⁴. Ces procédures de prise de décision impactent le développement de la pêche INN.

Sous-section II. Les processus de décision face aux problèmes de pêche INN

Le Plan d'action international de la FAO de lutte contre la pêche INN accompagne le développement des organisations régionales de gestion des pêches les encourageant à renforcer les mécanismes institutionnels de prise de décision afin d'assurer la mise en œuvre rapide et efficace des mesures⁶⁸⁵. Ceci est représentatif de la capacité des organisations régionales de gestion des pêches à prendre des décisions contraignantes et ambitieuses sur les mesures de conservation et de gestion des pêches visant à lutter contre la pêche INN. Le processus de décision peut influencer l'ambition d'une mesure collective. C'est pourquoi encore aujourd'hui des quotas sont attribués à des stocks considérés en « zone rouge » par les comités scientifiques. Si diminution de ces quotas il y a, cela reste généralement bien en dessus de ces recommandations scientifiques.

Les processus de décision impactent la lutte contre la pêche INN au regard de deux points de vue pratiques et fondamentaux, parmi d'autres plus techniques (voir infra chapitre suivant), l'identification de la pêche illicite avec l'inscription sur liste de navires suspectés de pêche INN (§. I.) et la régulation de l'activité de pêche pour contrer la pêche non-réglémentée (§. II.)

§. I. L'identification de la pêche illicite avec l'inscription sur liste de navires suspectés

Les mesures mises en place par les organisations régionales de gestion des pêches, et l'efficacité de celles-ci, comme pour la liste des navires présumés de pêche INN, se retrouvent directement impactées par les modalités de prises de décision.

utile à ce titre. Le Groupe de travail a également noté que l'inclusion de l'approche de la précaution dans la Convention pourrait impliquer un examen de l'objectif de la Convention en lui-même.

⁶⁸⁴ WIRTH D., "Reexamining Decisions-Making Processes in International Environmental Law", 1994, op. cit., p 798.

⁶⁸⁵ §. 82.4 « *d'assurer la mise en œuvre rapide et efficace des politiques et des mesures tant sur le plan interne qu'en coopération avec d'autres organisations régionales de gestion des pêches et organisations régionales et internationales compétentes* »

C'est cette première étape de prise de décision qui va conditionner l'inscription d'un navire sur une liste et qui est au cœur des critiques pour son manque de transparence et de volonté des parties contractantes de voir leur État du pavillon remis en cause⁶⁸⁶. Le rapport d'évaluation de la CCAMLR en 2008 a mis ce point en évidence en notifiant que « *l'une des conséquences logiques de la MC 10-06 est que les navires de toute partie contractante à la Convention peuvent être inscrit sur la liste INN. Le comité d'évaluation trouve préoccupant la situation par laquelle la mise en œuvre effective de cette mesure aurait été gênée par certains Membres refusant de se joindre au consensus visant à l'inscription de navires battant leur pavillon. Il semble au comité d'évaluation que de telles actions vont à l'encontre de la justice (lorsque les intérêts personnels d'un Membre peuvent bloquer une décision du reste de la Commission), réduisent l'efficacité de la mesure et en réalité, érodent gravement la capacité de la CCAMLR à traiter le problème des activités INN. Dans un contexte plus large, la crédibilité de la CCAMLR a nettement souffert de cette action. Le comité d'évaluation recommande à la CCAMLR de remédier d'urgence à cette situation* »⁶⁸⁷. Le consensus comme procédure de décision est donc ici un frein pour lutter efficacement contre la pêche INN. Actuellement, aucun navire d'une partie contractante n'est d'ailleurs inscrit sur la liste de la CCAMLR. Les États ne renoncent pas à toutes leurs prérogatives dans la pratique afin de privilégier la sauvegarde de leurs intérêts économiques et du contrôle de leur image, au détriment d'une véritable lutte contre la pêche INN qui requière des mécanismes de prise de décision efficace et transparent.

Ceci est davantage illustré dans d'autres organisations de manière plus générale. Par exemple, la dernière liste des navires suspectés de pêche INN de la CTOI n'inclue aucun État partie ou État non partie coopérant à cette liste⁶⁸⁸. La liste de l'ICCAT est quant à elle très réduite par rapport à sa couverture géographique avec des données datant de 2015 et aucun État partie ou partie non contractante coopérante n'y est inscrite⁶⁸⁹.

La CCAMLR a finalement créés deux listes de navires INN en distinguant les parties contractantes⁶⁹⁰ et non contractantes⁶⁹¹. Ceci n'a aujourd'hui pas d'impact sur la qualité des listes car seule la liste des parties non contractantes compte l'inscription de quelques navires.

§. II. La régulation de l'activité de pêche pour contrer la pêche non-règlementée

⁶⁸⁶ MORIN. M, « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », 2016, op. cit., p 92 ; CEO M., FAGNANI S, SWAN J, TAMADA K, WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit.

⁶⁸⁷ §. 58, CCAMLR, *Comité d'évaluation de la performance*, 1er septembre 2008.

⁶⁸⁸ Liste des navires de pêche INN de la CTOI 2016 : http://iotc.org/sites/default/files/documents/compliance/vessel_lists/IUU%20lists/IUU_LIST_2016_E.pdf

⁶⁸⁹ À la date du 29 mars 2017 : <https://www.iccat.int/fr/IUU.asp>

⁶⁹⁰ CCAMLR, *Conservation Measure 10-08, Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures*, 2017.

⁶⁹¹ *Ibid.*

Une autre perspective peut être envisagée lorsque l'on regarde les processus de décision des organisations régionales de gestion des pêches et leur influence sur la pêche INN ; c'est la question de l'entrée d'une entité ou d'un État comme partie ou partie non contractantes coopérantes.

Les États qui ne sont pas parties à l'organisation se retrouvent dans une situation de pêche non-règlementée comme défini dans le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO de 2001, où les activités de pêche sont non-règlementées lorsqu'elles « *sont menées dans la zone de compétence d'une 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* ».

Les États pourraient être réticents à l'entrée d'un nouveau membre au sein de l'organisation car il est possible qu'il réduise et/ou complique mathématiquement et scientifiquement la tâche de déterminer le total admissible de capture dont chaque État dispose dans la zone définie. C'est un enjeu central pour lequel l'État a comme objectif premier l'accès à la plus grande quantité de ressource pour rentabiliser son industrie et indirectement maximiser les profits du secteur de la pêche.

Les processus de prises de décisions, pour entrer comme partie ou partie non contractante coopérante, n'ont en effet pas toujours été transparents, équitables et non discriminatoires comme recommandé par l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995⁶⁹². La conférence d'examen de l'Accord sur les stocks chevauchant en 2010 avancera d'ailleurs que « *même si les membres pouvaient s'inquiéter à juste titre de ce que les nouveaux membres accèdent à leurs fonds de pêche, les règles d'admission restrictives souvent appliquées dans le cadre de procédures consensuelles ne pouvaient qu'encourager la pêche illicite, non déclarée et non règlementée* »⁶⁹³.

Par ailleurs, la non-acceptation d'un nouveau membre peut être dû à des questions de droit international, par exemple lorsque l'on parle d'« *entité de pêche* ». Dans ce cas, le processus de décision est important pour envisager un changement de statut de la Convention de ladite organisation si nécessaire afin qu'une entité de pêche soit au moins considérée comme observateur pour prendre part aux discussions ou au mieux fasse intégralement partie de l'organisation, contribuant à son fonctionnement. Les évaluations de performance comme à la CTOI ont pointé ces lacunes⁶⁹⁴.

Le cas spécifique de Taïwan illustre cette problématique car Taïwan n'est pas un État membre de

⁶⁹² Voir par exemple l'Article 8, « *Les dispositions régissant l'admission à l'organisation ou arrangement n'empêchent par ces États d'en devenir membres ou participants; elles ne sont pas non plus appliquées d'une manière discriminatoire à l'encontre de tout État ou groupe d'États ayant un intérêt réel dans les pêcheries concernées* » puis l'article 12 et 21, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

⁶⁹³ §. 83, *Conférence d'examen de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention 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'à l'extérieur de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* New York, 24-28 mai 2010.

⁶⁹⁴ IOTC, *Report of the IOTC Performance Review Panel*, Indian Ocean Tuna Commission, January 2009, 56 p

l'Organisation des Nations unies. À cet égard, Taïwan n'a signé ni ratifié aucun accord international régissant les activités de pêche, tels que la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 ou l'accord de la FAO visant à favoriser le respect, par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993. Néanmoins, Taïwan, au cours de la période où son statut lui permettait de faire partie des Nations Unies, a signé la convention de Genève de 1958 sur la haute mer, de même que la convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë.

Dans ce contexte, certaines organisations intergouvernementales, comme l'Union européenne a relevé, dans son Règlement (CE) 1005/2008 sur la pêche INN, que l'obligation qu'ont les États du pavillon de s'acquitter de leurs responsabilités de diligence due en ce qui concerne les activités de pêche INN menées par leurs navires relève du droit international coutumier⁶⁹⁵. Ceci s'applique donc pour Taïwan dans le droit de l'Union européenne qui qualifie Taïwan comme une entité de pêche. Taïwan en tant qu'entité avec des responsabilités d'« *État du pavillon* » recevra seul (la République de Chine ne sera pas considérée⁶⁹⁶) un avertissement le 1^{er} octobre 2015 de la part de l'Union européenne⁶⁹⁷. Pour l'Union européenne, et seulement dans le cadre de son Règlement (CE) 1005/2008, Taïwan est considéré comme un État. « *La notification de l'entité de pêche de Taïwan*⁶⁹⁸ (ci-après «Taïwan») en tant qu'État du pavillon⁶⁹⁹, conformément à l'article 20 du règlement INN, a été acceptée par la Commission à compter du 28 janvier 2010 »⁷⁰⁰.

Ce débat sur le statut de Taïwan a lieu dans les organisations régionales de gestion des pêches lorsque la question d'entrée comme partie se pose à Taïwan. Cette entité a une large flotte et des intérêts économiques importants dans de nombreuses zones de haute mer. C'est dans ce cadre, que le statut d'entité de pêche a aussi été reconnue dans quelques organisations afin de contourner le droit international dans le but d'éradiquer la pêche non réglementée. En effet, Taïwan n'ayant pas le statut d'État, cette entité ne peut pas être partie contractante d'une organisation régionale de pêche sous le statut de la FAO, organisation subsidiaire des Nations Unies. Ainsi Taïwan continue à pêcher librement, surfant sur un vide juridique qui entraîne une pêche non réglementée.

Son statut d'entité de pêche a été reconnu par quelques organisations créées en dehors du cadre de la FAO pour l'intégrer en tant que partie prenante et résoudre le problème. Les autres organisations ont essayé d'intégrer l'entité de pêche de Taïwan comme observateur pour la faire participer aux réunions des parties même si elle n'a pas de droit de vote.

⁶⁹⁵ Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

⁶⁹⁶ LEROY A., GALLETI, CHABOUD C., *The EU restrictive trade measures against IUU fishing*, Marine Policy, 2016, vol. 64, issue C, pages 82- 90.

⁶⁹⁷ Commission européenne, *Décision de la Commission du 1er octobre 2015 notifiant à un pays tiers la possibilité qu'il soit recensé en tant que pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2015/C 324/10, 2015.

⁶⁹⁸ Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taïpei chinois).

⁶⁹⁹ Les termes «État» ou «pays» à l'égard de l'entité de pêche de Taïwan sont utilisés dans le cadre du règlement INN uniquement.

⁷⁰⁰ Commission européenne, *Décision de la Commission du 1er octobre 2015 notifiant à un pays tiers la possibilité qu'il soit recensé en tant que pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2015, op. cit.

Aujourd'hui, Taïwan est partie contractante de la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT), l'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO), de la Commission des pêches du Pacifique nord (NPFC), une partie non contractante coopérante de la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC), de la Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC) et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA). Taïwan est expert invité de la Commission des thons de l'Océan Indien (CTOI).

Dans un sens, on peut penser que ce statut favorise l'entité lorsque l'on questionne les problématiques de pêche INN puisque Taïwan fut notifié par l'Union européenne notamment en raison de l'inscription de navires battant pavillon taiwanais se trouvant toujours sur des listes INN des organisations régionales de gestion des pêches. La Commission a établi, sur la base des informations obtenues lors de ses visites sur place et des listes mises à la disposition du public, qu'au moins 22 navires avaient été impliqués dans des activités de pêche INN au cours de la période 2010 à 2015⁷⁰¹. La Commission européenne rapporte que ces navires ont mené des opérations au moyen d'engins de pêche non marqués, sans disposer à bord des documents originaux ou en disposant seulement d'une documentation relative à la pêche incomplète, avec des licences de pêche obsolètes, sans l'autorisation du dernier port de pêche d'escale, sans licence de pêche de l'État du pavillon, sans disposer d'un système de surveillance des navires par satellite (VMS) en état de fonctionnement ou avec un VMS défectueux, ou ont procédé à l'enlèvement de nageoires de requins ou encore à des transbordements illicites en mer et sans faire état de ces transbordements⁷⁰². Taïwan ne se conformait pas systématiquement avec les obligations des organisations régionales de gestion des pêches⁷⁰³. En outre, la décision de l'Union européenne d'émettre un carton jaune à Taïwan est basée sur de graves lacunes juridiques, un système de sanctions qui ne dissuadent pas la pêche INN, le manque de contrôle et de surveillance efficace de la flotte longue à distance. Finalement cette décision a incité Taïwan à réviser toute sa législation en 2017, aujourd'hui bien plus aux normes des meilleures pratiques internationales.

Finalement, l'acceptation à une prise de décision peut être formelle comme vu ici mais doit être aussi informelle lorsqu'un État dans la pratique ne se conforme pas aux décisions malgré l'adoption juridique de textes internationaux qu'ils transposent dans son droit interne. Les organisations régionales de pêche qui ne justifient pas d'un système de décision efficace ont parfois de bonnes performances avec un état général des stocks évalués meilleur en comparaison que les autres⁷⁰⁴. Cela relève des mesures adoptées *per se* et de la pratique que font les États de ces mesures, c'est ce

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ European Commission, *Press release Fighting illegal fishing: Commission warns Taiwan and Comoros with yellow cards and welcomes reforms in Ghana and Papua New Guinea*, Brussels, 1 October 2015.

⁷⁰⁴ CULLIS-SUZUKI, S., PAULY, D. *Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries*, Marine Policy, Volume 34, Issue 5, September 2010, p 1040.

que l'on appelle la conformité des États (voir Partie II). Les éléments ci-dessus étudiés méritent d'être mis en perspective de règles de droit positif relatives à la lutte contre la pêche INN établies très récemment au sein des organisations régionales de gestion des pêches, pour peu que l'organisation accepte d'inscrire la question de la pêche INN à son agenda.

CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DE LA QUESTION DE LA PÊCHE INN PAR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DES PÊCHES

Lorsque la pêche INN est pratiquée en haute mer, l'impact direct et immédiat est plus diffus qu'en zone côtière, et en tout état de cause plus difficile à apprécier. La pêche en haute mer concerne surtout la pêche hauturière, donc les navires en capacité d'aller pêcher à plus de 200 milles des côtes. En 1982, lorsque la Convention de Montego Bay fut définitive et proposée à signature, peu d'États dans le monde disposaient de telles flottes et de la capacité opérationnelle de les contrôler sur des zones éloignées et larges. Dans ce contexte, le droit international des pêches maritimes pour la haute mer visait plutôt, à l'origine, à encadrer les grandes puissances maritimes. Avec le développement des capacités de pêche, dû à la répartition et à l'amélioration de l'accès aux nouvelles technologies, et avec le phénomène de mondialisation de la chaîne d'approvisionnement de la filière pêche, une multitude d'acteurs de différentes régions du monde se sont retrouvés visés directement ou indirectement par de nouvelles mesures établies pour gérer les prises et les comportements en haute mer sur laquelle le coût du contrôle en mer est conséquent et difficilement réparti.

La transformation du droit international a induit et accompagné les changements juridiques dans l'action administrative de l'organisation régionale de gestion des pêches qui a, au fur et à mesure de la prise de conscience de la gravité et du nombre d'activités de pêche INN, créé de nouvelles normes et renforcé celles existantes. Selon les compétences des organisations régionales de gestion des pêches, ces normes se sont appliquées dans une zone maritime devenue « particulière » au sens de zone résiduelle puisque les emprises maritimes des États vers le « large » n'ont cessé de s'étendre vers la haute mer.

Dans ce contexte, la transformation du droit des pêches s'affirme à travers *la prise en compte de la question de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée par l'organisation régionale de gestion des pêches* (Section I.) et les *mesures relatives à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (Section II.) qui, plus tard, s'expriment largement, voire deviennent une base de lutte internationalement reconnues et harmonisées pour certaines.

Section I. Une transformation du droit des pêches plus sévère dans la lutte contre pêche INN par l'ORGP

Il est intéressant de voir que sur les 13 organisations régionales de gestion des pêches étudiées, 8 ont été créées avant l'adoption du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO, majoritairement à partir des années 1980 où le rôle des organisations a connu un tournant vers la prise de mesures plus contraignantes.

La transformation du droit doit être cernée *avant* (Sous-section I.) et *après* (Sous-section II.) la date d'apparition du concept de pêche illicite, non déclarée et non réglementée matérialisée avec l'adoption du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO en 2001, car selon que les organisations régionales de gestion des pêches ont été créées avant ou après ce point d'inflexion, ces institutions se montrent peut-être d'autant plus sensibles à la question INN qu'elles sont récentes. Ce postulat doit être approfondi.

Sous-section I. L'accueil de la question de la pêche INN dans des ORGP avant sa conceptualisation

Le premier événement décisif, à savoir l'ouverture du processus menant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, a attiré l'attention sur le nouveau rôle des organisations régionales de gestion des pêches.

Le rôle juridique et scientifique de ces organisations régionales de gestion des pêches connaît un tournant après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue en 1992, avec l'adoption des nouveaux instruments internationaux relatifs aux pêches comme l'accord de conformité de la FAO de 1993, l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995, le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 et les différents plans d'action internationaux de la FAO dont le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN qui contribue pour une large part à ce changement⁷⁰⁵. Les nouvelles activités qui s'effectuaient en haute mer ont incité les organisations régionales de gestion des pêches à revoir et à modifier l'étendue de leurs compétences ainsi qu'à ouvrir la voie à la mutation vers des organisations renouvelées et dotées de mandats plus modernes.

Au départ, les organisations régionales de gestion des pêches avaient identifié leurs rôles en tant que groupes de recherche ou de conseil spécifiques (avec quelques mesures contraignantes sur les tailles des engins de pêche et les saisons fermées à la pêche) plutôt que d'être des rassemblements

⁷⁰⁵ FAO, *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Ressources halieutiques: tendances de la production, de l'utilisation et du commerce, 1996.

de décideurs et de responsables de la conception et de l'application des mesures⁷⁰⁶. Le comité des pêches (COFI) de la FAO de 1995 reconnaît les pouvoirs consultatifs limités des organisations régionales de gestion des pêches, établis en vertu de l'article VI de l'Acte constitutif de la FAO. Bien qu'elles paraissent aujourd'hui très insuffisantes, ces premières compétences régionales ont donné une base pour un examen et une réforme ultérieurs des capacités des organisations régionales de la FAO⁷⁰⁷.

L'ordre chronologique d'adoption des conventions formant les organisations régionales de gestion des pêches, retrace en partie l'évolution du traitement de la question de la pêche INN dans les enceintes régionales, ne serait-ce qu'avec l'ordre et l'évolution des mesures de conservation et de gestion issues des huit organisations établies avant l'adoption du PAI-INN. Il convient toutefois de noter que les conventions ou les actes adoptés portant compétences ne sont, en général, pas opérationnels avant au moins quelques années après la date de l'entrée en vigueur de l'instrument. Il faut d'abord que les points d'implantation administrative soient réglés, tel un accord de siège établissant au vote le pays d'accueil de l'organe de la Commission ou une grille de rémunération salariale pour les fonctionnaires internationaux qui y travailleront, etc⁷⁰⁸. Cela s'étend en moyenne sur deux à cinq ans et dépend de la configuration des forces politiques présentes *via* les délégations nationales qui s'opposent souvent sur ces questions qui n'ont pourtant rien à voir avec l'objectif supérieur de l'organisation. La longue installation opérationnelle de l'APSOI, finalisée en 2016, en donne une illustration.

Les deux premières organisations créées sont des organisations ayant un mandat sur les espèces thonières et assimilées : l'IATTC en 1949 (§.I.) et la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (CICTA) en 1972 (§.II.). Ces deux organisations étendent leur compétence géographique sur ce que l'on nomme aujourd'hui les ZEE et la haute mer.

Vient ensuite, en 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) forte d'une compétence multi-espèces dans les ZEE et la haute mer. L'entrée en vigueur de six autres organisations régionales de gestion des pêches s'accélère à partir des années 1980, en même temps que l'issue des débats et l'adoption ensuite de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982. On enregistre alors la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE) en 1980 et la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique

⁷⁰⁶ SWAN, J., *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, 2004, p. 1.

⁷⁰⁷ SWAN J. *Regional fishery bodies and governance: issues, actions and future directions*, FAO Fisheries Circular No. 959, Rome, FAO, 2000.

⁷⁰⁸ On peut noter à titre d'exemple, l'APSOI, un accord qui n'a pas d'emblée mis en place une organisation, mais seulement une réunion des parties. Il stipulait que la réunion des parties devait décider des modalités d'exécution des services de secrétariat ou de création d'un secrétariat (article 9 de l'APSOI). La deuxième réunion des parties a finalement décidé en 2015 d'en établir un. La combinaison de ces réunions des parties et d'un Secrétariat formel donne une structure institutionnelle qui peut être assimilée à une organisation régionale des pêches en 2016.

(CCAMLR) en 1982 (§.III.) qui vont avoir toutes deux un mandat multi-espèces sur des ZEE et en haute mer. Douze ans plus tard, avec l'entrée en vigueur de la convention de Montego Bay, en 1994, vont être établies la Commission pour la conservation du Thon rouge du Sud (CCSBT), la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI) (§.IV.) et en 1997 la Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM)⁷⁰⁹ (§.V.). Toutes ces organisations régionales vont être dotées d'une compétence spatiale large sur les ZEE et la haute mer, espace la plupart du temps d'un seul tenant, sauf pour l'ICCAT qui inclue la mention « *et eaux adjacentes* » pour s'adjoindre la mer Méditerranée en plus de l'Atlantique.

Jusque-là, aucune organisation n'a une compétence circonscrite à la seule haute mer. L'accès en haute mer, avant l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, était libre au-delà de la mer territoriale (pour peu qu'il n'existe naturellement ni zone de pêche formalisée, ni zone contiguë, ni ZEE après la mer territoriale nationale, naturellement). Mais avec l'accroissement de la nouvelle ZEE comme zone maritime où la compétence de l'État côtier s'exécute pleinement, et sans doute avec l'accroissement des connaissances sur les stocks chevauchants (entre ZEE) et traversant vers la haute mer, il a fallu considérer le problème de gestion de stocks communs entre plusieurs États côtiers et pêcheurs sous l'angle d'un accès libre devenu trop risqué et dévastateur. Dans ce contexte, les huit organisations régionales de gestion des pêches ont traité la pêche INN de différentes manières et avec plus ou moins de rapidité.

A noter que l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) créée en 1979 et la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE) créée en 1980, les données publiques actuelles ne permettent pas de retracer la prise en compte de cette question puisque l'historiographie des mesures n'est pas accessible. L'antériorité de ces mesures ne s'appréhende qu'à partir de 2005, date où les instruments internationaux de lutte contre la pêche INN étaient déjà développés. C'est aussi le cas de la Commission pour la conservation du Thon rouge du Sud (CCSBT), dont les données publiques ne permettent pas de retracer l'historique des mesures adoptées, y compris celles qui auraient été abrogées.

§.I. La commission interaméricaine du thon tropical (IATTC)

La commission interaméricaine du thon tropical (IATTC) dont la Convention d'établissement de 1949 fut remplacée par la Convention d'Antigua en 2010, a adopté sa première résolution en 1951 concernant la confidentialité des données de captures⁷¹⁰. À cette époque, cette question de l'échange de données était très sensible, voire inenvisageable entre les États dont la compétition en

⁷⁰⁹ La CGPM était une conférence créée en 1949 avant de devenir une Commission en 1977.

⁷¹⁰ Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), *Resolution on Confidentiality*, 2nd meeting San José, Costa Rica 1 February 1951

matière de pêche était forte. Les statistiques sur les captures des navires individuels, les registres des opérations individuelles des entreprises et tous les autres documents obtenus par le personnel de la Commission devaient rester entièrement confidentiels, seulement accessibles aux membres du personnel pour des enquêtes scientifiques. Aucune décision n'a vraiment été prise pour les années suivantes et il faut attendre 1999 pour qu'une autre résolution sur les dispositifs d'agrégation de poissons (ou Fish-aggregating devices - FAD - en anglais) soit édictée⁷¹¹.

Cette résolution sur les dispositifs d'agrégation des poissons impliquait principalement les activités liées à la pêche, c'est-à-dire des activités de transbordement ou de support qui favorisaient l'intensification des prises et des échanges. A ce moment, l'IATTC ne parle pas encore explicitement de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée. La troisième résolution en 1998 et révisée en 2002, une année *après* l'entrée en vigueur du PAI-INN concerne la capacité de pêcheries et là encore, aucune mention n'est faite des activités de pêche INN⁷¹².

Il faut ainsi attendre 2003, avec la résolution sur les programmes statistiques du thon obèse (*Thunnus obesus*) pour que pour la première fois, la pêche INN soit mentionnée dans un considérant d'une résolution « *Reconnaissant que le programme de documents statistiques est un outil efficace pour appuyer les efforts de la Commission visant à éliminer les opérations de pêche illégales, non réglementées et non déclarées (INN)* »⁷¹³. En 2004, la résolution sur les systèmes d'identification des navires opérant dans la zone de convention établit également être préoccupée « *par le fait que les activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées (INN) dans la zone de la Convention compromettent l'efficacité des mesures de conservation et de gestion de l'IATTC* »⁷¹⁴. Elle s'accompagne d'une résolution sur les systèmes de contrôle par satellite (VMS) en 2004⁷¹⁵, dont la réglementation sera amendée en 2014, soit dix ans après, rendant ce système obligatoire⁷¹⁶.

Ce n'est finalement qu'en 2005 que l'IATTC adopte une position contre la pêche INN avec la résolution C 05-07 établissant une liste des navires ayant été suspectés de pêche INN⁷¹⁷. La notion de pêche INN retenue par cette organisation régionale s'inscrit en termes identiques à ceux du PAI-INN.

⁷¹¹ Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), *Resolution on fish-aggregating devices*, July 1999

⁷¹² Traduit de l'anglais « *Concerned that illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing activities in the Convention area undermine the effectiveness of the IATTC conservation and management measures* », Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), Comisión interamericana del atún tropical 69ª reunion - 69th meeting Manzanillo (Mexico) 26-28 Jun 2002; IATTC, *C-02-03 Capacity resolution Jun 2002, Resolution on the capacity of the tuna fleet operating in the eastern Pacific Ocean (revised)* (Recalling the resolutions to limit the capacity of the tuna purse-seine fleet in the EPO approved by the IATTC at its 62nd Meeting in October 1998 and by correspondence on 19 August 2000).

⁷¹³ Traduit de l'anglais « *Recognizing that the Statistical Document Program is an effective tool to assist the Commission's effort for the elimination of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing operations* », IATTC, *Resolution C-03-01 Resolution on IATTC bigeye tuna statistical document program*, Approved by correspondence, 24 June 2003.

⁷¹⁴ IATTC, *Resolution C-04-03 resolution on a system of notification of sighting and identification of vessels operating in the convention area*, 72nd meeting, Lima (Peru), 14-18 June 2004.

⁷¹⁵ IATTC, 87th meeting, Lima, Peru, *Resolution C-14-02, Resolution (amended) on the establishment of a vessel monitoring system (VMS)*, 14-18 July 2014.

⁷¹⁶ *Ibid.*

⁷¹⁷ IATTC, *Resolution C-05-07 Resolution to establish a list of vessels presumed to have carried out illegal, unreported and unregulated fishing activities in the eastern Pacific Ocean*, 73rd meeting Lanzarote (Spain), 20-24 June 2005.

L'IATTC, à cause ou malgré le fait que cette organisation soit la plus ancienne, n'a pas été créatrice de nombreuses normes de gestion des pêches, avec un peu plus de 60 mesures en comptant les amendements (décompte en date de 2018), dont bien peu dédiées frontalement à la lutte contre la pêche INN. Ceci est sûrement lié en partie à son mécanisme de prise de décision qui n'est pas des plus efficaces.

§.II. La Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique et des eaux adjacentes (CICTA)

Pour la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique et des eaux adjacentes (CICTA, plus connue sous son sigle anglais ICCAT), constituée en 1966, la première recommandation à entrer en vigueur et qui interpelle, est une recommandation sur une limite de la taille pour les captures d'Albacore en 1973⁷¹⁸. S'en suit rapidement le même type de recommandations pour d'autres espèces thonières⁷¹⁹. Les enjeux politiques initiaux se focalisent principalement sur l'établissement des quotas et des totaux admissibles de captures. En 1991 est adoptée en ce sens une mesure sur les quotas – afin que dans le cas d'un dépassement de quotas par un État, celui-ci soit reporté et déduit du droit au quota sur les années suivantes –, réduisant alors les quotas futurs. On ne parle pas encore de pêche « illicite » lorsque les prises ne respectent pas les quotas attribués aux États⁷²⁰.

Finalement, si l'ICCAT ne verbalise pas la notion de pêche INN, les prémices de la considération de la pêche INN comme dérive de la pêche se constitue en 1998 dans les premiers attendus de quelques recommandations « *constatant que quelques Parties contractantes ne respectent pas les réglementations de taille minimum pour les stocks qui relèvent de la compétence de l'ICCAT* »⁷²¹ ou dans la résolution de 1998 concernant les prises non-déclarées et non-réglémentées de thonidés par les grands palangriers⁷²² qui s'accompagne de mesures de contrôle au port⁷²³, de programmes pilotes pour le suivi des

⁷¹⁸ Le nom scientifique de l'espèce n'est pas précisé à l'époque dans la *Recommandation adoptée par l'ICCAT sur la limitation de la taille de l'Albacore*, 1er juillet 1973.

⁷¹⁹ On note par exemple les recommandations : Recommandation de l'ICCAT concernant une limite de la taille et de la mortalité par pêche du thon rouge, 1974, et la Recommandation adoptée par l'ICCAT sur la limitation de la taille du thon obèse, 1979.

⁷²⁰ En 1991 *Recommandation pour renforcer la gestion actuelle du Thon rouge de l'Atlantique ouest* (entrée en vigueur: janvier 1992). La Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique et des eaux adjacentes (ICCAT) recommande:

"A partir de la prise de 1992 comprise, si la prise de l'une quelconque des Parties contractantes dépasse son quota de suivi annuel ou bi-annuel, ladite Partie contractante, au cours de l'année ou de la période biennale qui suit la déclaration de cette prise à l'ICCAT, réduira sa capture pour compenser globalement cet excès. Cette réduction s'appliquera à la catégorie des prises nationales de la Partie contractante concernée, pour le montant excédentaire."

⁷²¹ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT visant à accroître l'application des réglementations de taille minimum*, 13 juin 1998.

⁷²² ICCAT, *Résolution concernant les prises non-déclarées et non-réglémentées de thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention*, 1998.

⁷²³ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur la révision du programme ICCAT d'inspection au port*, 13 juin 1998.

bateaux de pêche⁷²⁴ ou encore d'interdiction de transbordements⁷²⁵, même si là encore, il n'est pas question de pêche INN précisément. Seuls les adjectifs « non-déclarées et non-règlementées » apparaissent bien en 1998.

Ce n'est qu'en 2001 que pour la première fois, une mesure sera prise directement dans le but de lutter contre les activités de pêche non déclarée et non règlementée en établissant des mesures commerciales⁷²⁶ à cet effet, et en rappelant l'adoption en 1998 de la recommandation sur les prises non-déclarées et non-règlementées de thonidés par les grands palangriers « *La Commission pourra identifier les Parties contractantes et les Parties, Entités et Entités de pêche non-contractantes dont les grands palangriers ont pêché des thonidés et des espèces voisines d'une façon qui porte atteinte à l'efficacité des mesures de conservation et de gestion de l'ICCAT* ».

C'est en 2002 que l'ICCAT, rappelant les modalités du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (PAI-INN), établit la liste CICTA de navires suspectés de pêche INN, intégrant le terme de pêche INN à son appareil normatif⁷²⁷. À cette époque, l'ICCAT est préoccupée par « *le fait qu'il existe des indices montrant qu'un nombre élevé de propriétaires de bateaux pratiquant ce type d'activité ont changé le pavillon de leurs bateaux afin d'échapper à l'application des mesures de gestion et de conservation de l'ICCAT* ». Le changement de pavillon dans la zone de compétence est une problématique clé.

De l'ICCAT, organisation critiquée pour être peu active dans la pratique, l'on peut dire en 2018 qu'elle est à l'origine d'un nombre non négligeable de normes et de décisions dédiées au droit des pêches, puisqu'il y a plus de 300 décisions qui ont été adoptées.

§.III. La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)

⁷²⁴ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur un programme pilote de suivi des bateaux*, 13 juin 1998. §. 1 « Chaque Partie contractante possédant des bateaux d'une longueur totale supérieure à 24 mètres (ou de plus de 20 mètres entre les perpendiculaires) pêchant les espèces qui relèvent de la compétence de l'ICCAT en haute mer hors de la juridiction de pêche de tout État côtier, adoptera un programme pilote de système de suivi des bateaux par satellite à bord de 10% (dix pour cent) de ces bateaux ou à bord de dix bateaux, en retenant le plus élevé de ces deux chiffres. La responsabilité de ce programme pilote incombera à l'État du pavillon ».

⁷²⁵ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur l'interdiction concernant les débarquements et transbordements de bateaux de Parties non contractantes identifiées comme ayant commis une infraction grave*, 21 juin 1999. Préambule : "Reconnaissant qu'il est important de garantir la conformité des bateaux de Parties, Entités ou Entités de pêche non contractantes aux réglementations de l'ICCAT ; Considérant que l'ICCAT a adopté en novembre 1997 une Recommandation sur les transbordements et les observations de bateaux et que, par conséquent, les Parties contractantes à l'ICCAT ont l'obligation de signaler immédiatement les observations de bateaux appartenant à des Parties, Entités ou Entités de pêche non contractantes qui se livreraient à la pêche de façon contraire aux réglementations de l'ICCAT"

⁷²⁶ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT concernant le Belize, le Cambodge, le Honduras et St-Vincent et les Grenadines faisant suite à la Résolution de 1998 sur les prises non-déclarées et non-règlementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* (Objections soulevées par les Barbades et Trinité-et-Tobago; entrée en vigueur repoussée jusqu'au 15 octobre 2001) ou la *Recommandation de l'ICCAT concernant la Guinée Équatoriale faisant suite à la Résolution de 1998 sur les prises non-déclarées et non-règlementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention*, 26 juin 2001.

⁷²⁷ ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT 02-23 visant l'établissement d'une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicites, non déclarées et non règlementées dans la zone de la convention*, 2002.

La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), avec son statut particulier qui permet la mise en place de mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques, a très tôt été impactée par le problème de la pêche INN. Ceci se reflète dans les mesures historiques adoptées. Les normes créées par cette organisation ont aussi influencé globalement les négociations internationales et l'insertion de la notion de pêche INN au sein d'un instrument international, à vocation universelle : le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO de 2001.

Les premières mesures adoptées en 1989 par la réunion des parties à la CCAMLR visent à réglementer la pêche dans certaines zones puis à limiter l'effort de pêche en interdisant l'accès à d'autres zones. La fixation de totaux admissibles maximaux de captures pour certaines espèces emblématiques et rentables, comme la légine australe (*Dissostichus eleginoides*) en 1990, illustrent les tentatives initiales d'améliorer la sélectivité des engins sur les captures en imposant des mesures sur le maillage des filets dans un écosystème fragile⁷²⁸. En 1992, la CCAMLR limite très tôt les prises accessoires⁷²⁹ - une question qui occupe une grande partie du droit des pêches le plus contemporain - et intègre un système de déclaration mensuelle des captures et d'effort de pêche⁷³⁰.

C'est en 1993 que se font sentir les prémices d'une stratégie de combat contre ces activités de pêche INN, en soulignant le besoin urgent d'éradiquer celle-ci et en observant les États parties prendre part à l'organisation de cette lutte. La résolution CCAMLR 10/XII relative à l'exploitation des stocks tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone de Convention, elle exhorte les membres à s'assurer que les navires battant leur pavillon « mènent avec sérieux⁷³¹ les activités d'exploitation sur de tels stocks, dans des secteurs adjacents à la zone d'application de la Convention et qu'ils respectent dûment les mesures de conservation qu'elle a adoptées en vertu de la Convention »⁷³². La pêche illicite n'est pas encore définie dans ces termes. Les premières séquences de la procédure de contrôle sont organisées en 1995 en suivant des processus techniques comme les vérifications du maillage des filets par exemple. Elles ne préjugent pourtant d'aucune action mais plutôt d'un échange de vue avec les armateurs en cas de non-respect des mesures de conservation et de gestion⁷³³. Les inspections ou les modalités d'arraisonnement ne sont pas évoquées dans ce texte procédurier.

⁷²⁸ CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur*, Publiée en juillet 1989.

⁷²⁹ CCAMLR, *Mesure de conservation 40/XI, Limite de la capture accessoire de Notothenb gibbertfrons, Chaenocephalus acerabrs, Pseudochaenichthys georgianus, Notothenia rossii et Notothenia squamifrons*

⁷³⁰ CCAMLR, *Mesure de conservation 40/X Système de déclaration mensuelle de capture et d'effort de pêche dans la sous-zone statistique 483 pour la saison 1992/1993*.

⁷³¹ C'est nous qui soulignons.

⁷³² CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, saison 1993/1994*.

⁷³³ CCAMLR, *Mesure de conservation 4/V Réglementation concernant la mesure du maillage 1995/1996*. La présente Mesure de conservation complète la mesure de conservation 2/III considérable de tels stocks à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone de la Convention, 1995/1996. L'article 6 établit que "L'inspecteur mesurera une série de 20 mailles, sélectionnées selon l'Article 3, en insérant la jauge manuellement sans utiliser ni poids ni dynamomètre. Le maillage du filet est alors déterminé conformément à l'Article 5. Au cas où les calculs effectués sur la taille des mailles montrent que celle-ci ne semble pas être conforme aux règlements en vigueur, deux séries supplémentaires de 20 mailles sélectionnées conformément à l'Article 3 sont alors mesurées. La taille du maillage sera ensuite recalculée conformément à l'Article 5, en tenant compte des 60 mailles déjà mesurées. Sans porter préjudice au paragraphe 2, cette taille de mailles sera celle du filet. 2. Si le capitaine du navire conteste le maillage déterminé conformément au paragraphe 1, cette mesure n'est pas retenue pour la détermination du maillage et le filet est de nouveau mesuré. Un poids ou dynamomètre attaché à la jauge est utilisé pour le nouveau mesurage. Le choix du poids ou du dynamomètre est laissé à la discrétion de l'inspecteur. Le poids est fixé, à l'aide d'un crochet, à l'orifice de l'extrémité la plus étroite de la jauge. Le dynamomètre peut être fixé soit à l'orifice de l'extrémité la plus étroite de la jauge, soit à

C'est en 1997, pour la première fois, qu'est mentionnée l'expression « *activité illicite* » dans le texte du système de contrôle de la CCAMLR, au point XIII : « *Les sanctions qu'appliquent les États du pavillon à l'égard des infractions aux mesures de la CCAMLR doivent être suffisamment sévères pour garantir le respect de ces mesures, décourager de telles infractions et priver les contrevenants du bénéfice économique dérivé de leurs activités illicites* »⁷³⁴. Ce terme d'activité illicite était jusque-là absent puisque les années précédentes on parlait dans le texte de contrôle de « *violation* » des mesures de conservation et de la nécessité d'imposer une sanction par les États du pavillon.

Ce texte sur les mesures de contrôle arrive en 1997 à la même période que la *Résolution 12/XVI Systèmes de contrôle automatique des navires par satellite (VMS)* où la Commission note « *la vive inquiétude suscitée par le niveau élevé de pêche illégale de *Dissostichus eleginoides* et d'autres ressources marines vivantes* » en utilisant clairement la notion de pêche illégale. En 1998, cette mesure sera renommée *Mesure de conservation 148/XVII Systèmes automatiques de contrôle des navires par satellite (VMS)* en effaçant la mention de pêche illégale. Seul le terme illicite reste alors dans le texte de contrôle lorsque l'on parle de sanctions.

Deux années plus tard, en 1999/2000, la notion tryptique de pêche INN apparaîtra pour la première fois dans la "*Mesure de conservation 170/XVIII Système de documentation des captures de *Dissostichus spp.**". La Commission, préoccupée par les conséquences et la menace de la pêche de « *Dissostichus spp. dans la zone de la Convention, dans des conditions illégales, non réglementées et non déclarées (pêche IUU)* »⁷³⁵ adopte la formulation. La pêche INN sera dans ce cadre traitée par priorité pour ce qui est des pêches de légine (*Dissostichus spp.*), espèce à haute valeur ajoutée et sous pression, deux caractéristiques expliquant le développement de normes ciblées de la CCAMLR, qui fait figure de précurseur et dans une certaine mesure, de modèle.

L'année suivante, en même temps que le commencement des négociations du PAI-INN - et il est difficile de faire la part des influences réciproques de la CCAMLR sur la FAO - trois actes CCAMLR vont rappeler les conséquences de la pêche INN :

- *la Mesure de Conservation 170/XIX sur les systèmes de documentation des captures de *Dissostichus sp.**,
- *la Mesure de Conservation 147/XIX1 Dispositions visant à assurer le respect « des mesures de conservation de la CCAMLR par les navires, et coopération entre les parties contractantes »*
- *et la "Résolution 13/XIX Pavillon et licence de pêche accordés aux navires de parties non contractantes"* A cet époque *"le plus gros de la pêche IUU dans la zone de la Convention est mené par des navires de pêche battant le*

l'extrémité la plus large de la jauge. La précision du poids ou du dynamomètre doit être certifiée par l'autorité nationale compétente. En ce qui concerne les filets d'un maillage égal ou inférieur à 35 mm, déterminé conformément au paragraphe 1, une force de 19,61 newtons (équivalent à une masse de 2 kilogrammes) est appliquée et, en ce qui concerne les autres filets, une force de 49,03 newtons (équivalent à une masse de 5 kilogrammes) ».

⁷³⁴ Le texte du système de contrôle de la CCAMLR est présenté en annexe en 1997 (Liste officielle des mesures de conservation en vigueur saison 1997/1998), Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, saison 1996/1997 (amendée par la Commission lors de sa quinzième réunion)

⁷³⁵ CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, saison 1999/2000 (amendée par la Commission lors de sa dix-huitième réunion, du 25 octobre au 5 novembre 1999) en relation avec principalement les déclarations de captures.*

*pavillon de parties non contractantes," selon la résolution 13/XIX qui entraîne une grave diminution des populations de *Dissostichus spp*"⁷³⁶.*

La CCAMLR, son activité le démontre, est très sensible au problème de la pêche INN. Ceci est en partie dû à son mandat qui s'étend davantage à la protection environnementale, les mesures s'appelant uniquement mesure de « conservation » contrairement aux autres organisations régionales de gestion des pêches dont les mesures de « gestion » sont prioritaires sur la notion de « conservation » et parce qu'elle n'est pas au final une organisation de pêche.

§.IV. La Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI)

La dernière organisation thonière créée avant l'adoption du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO est la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI). Si sa mise en place fut compliquée, quatre ans après son entrée en vigueur, les premières mesures sont établies en 1998 avec la *Résolution 98/05 sur la coopération avec les Parties non-contractantes*⁷³⁷, la *Résolution 98/04 concernant l'enregistrement et l'échange d'informations sur les navires, y compris les navires battant pavillon de complaisance, pêchant les thons tropicaux dans la zone de compétence de la CTOI*⁷³⁸, la *Résolution 98/03 Sur le thon rouge du sud*⁷³⁹ puis la *Résolution 98/02 Politique et procédures de confidentialité des données*⁷⁴⁰. La CTOI ne mentionne pas encore la pêche INN mais comme pour l'ICCAT et quelques autres organisations, la récurrence des pavillons de complaisance et des pêches non réglementées, sans être illicites, pour les États qui ne seraient pas partie à la Commission des Thons de l'Océan Indien est perçu comme un problème majeur. La deuxième année où des mesures sont adoptées en 1999, la *Résolution 99/03 sur l'élaboration d'un système de contrôle et d'inspection pour la CTOI* s'établit avec une nouvelle fois des inquiétudes quant au pavillon de complaisance⁷⁴¹ et sera accompagnée de la *Résolution 99/02 appelant à des sanctions contre les activités de pêche industrielle à bord des palangriers de complaisance*⁷⁴² qui nommera la pêche INN en tant que telle dans son considérant, reconnaissant « les travaux en cours à la FAO pour élaborer un plan d'action international visant à lutter contre la pêche illicite, non réglementée et non déclarée (INN), y compris les pavillons de complaisance »⁷⁴³. Les travaux du Plan d'action ont commencé en parallèle et cette notion n'est plus tout à fait étrangère dans les instances internationales. Au sein de la CTOI, la question de la pêche INN est donc prise en compte très tôt après sa mise en action. Son essence surgit principalement avec la problématique

⁷³⁶ CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, Saison 2000/2001 (amendée par la Commission lors de la dix-neuvième réunion, du 23 octobre au 7 novembre 2000)*.

⁷³⁷ Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 98/05 On Cooperation with Non-Contracting Parties*, 1998

⁷³⁸ Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 98/04 Concerning registration and exchange of information on vessels, including flag of convenience vessels, fishing for tropical tunas in the IOTC area of competence*, 1998

⁷³⁹ Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 98/03 On southern bluefin tuna*, 1998

⁷⁴⁰ Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 98/02 Data confidentiality policy and procedures*, 1998

⁷⁴¹ Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 99/03 on the ELaboration of a Control and Inspection Scheme for IOTC*, 1999 établit que "that the activity of "flag of convenience" vessels will undermine every effort on stock conservation taken by IOTC Parties

⁷⁴² Traduit de l'anglais IOTC, *Resolution 99/02 calling for ations against fishing activities by large scale flag of convenience longline vessels*, 1999

⁷⁴³ « the work now underway in FAO to develop an international Plan of Action to combat illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing including FOC » selon la *Resolution 99/02 calling for ations against fishing activities by large scale flag of convenience longline vessels*

de pavillon de complaisance dans cette zone de l'océan Indien vaste où des pays proposent leur pavillon sans avoir de réelles capacités de contrôle en mer, ou sans s'en soucier. Si les attractivités des pavillons de complaisance ont été limitées aujourd'hui, avec entre autres la mise en place d'un numéro d'identification unique des navires, des États ont néanmoins toujours très peu de capacités de contrôle dans cette zone encore aujourd'hui pillée, avec des stocks clairement surexploités, bien que ces constats puissent être nuancés selon la zone, l'espèce, etc.

Finalement, en 2001, une première mesure CTOI diffusée porte directement l'intitulé de pêche INN. La *Résolution 01/07 concernant le soutien du plan PAI-INN*⁷⁴⁴ lie définitivement cette notion à l'activité de la CTOI et aux normes qu'elle parviendra à édicter.

En parallèle, des mécanismes de conformité CTOI s'édifient avec la *Résolution 01/03 instituant un système visant à promouvoir le respect par les navires des parties non contractantes des résolutions établies par la CTOI* en 2001⁷⁴⁵. La Commission pour les thons de l'océan Indien énonce et dénonce clairement en 2002 le "*blanchiment des captures*" issues du produit de la pêche INN dans la *Recommandation 02/07 relative à des mesures visant à prévenir le blanchissement des captures par les navires de pêche INN de thonidés à grande échelle*⁷⁴⁶.

Cette même année, la CTOI établit une procédure pour lister les navires autorisés à pêcher dans la zone la *Recommandation 02/06 sur la mise en œuvre de la résolution 02/05 concernant le registre CTOI des navires*⁷⁴⁷. Cette liste doit être transmise au secrétariat de la Commission qui lui permet d'examiner les informations de ces navires et l'éventuelle implication de ceux-ci ou d'autres pavillons qui s'engageraient dans des activités de pêche INN. La liste des navires suspectés de pêche INN est aussi établie cette même année avec la *Résolution 02/04 établissant une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées dans la zone de compétence de la CTOI*⁷⁴⁸.

La CTOI incarne ce type d'organisation qui se renforce à un moment où elle est imprégnée de la question de l'INN et n'envisage pas la gestion des stocks sans s'attaquer à cette dernière. Sa compétence spatiale étendue (en ZEE et en haute mer), le poids financier et stratégique des marchés mondiaux de thons - avec des quotas encore non déterminé par manque d'accords politiques - en font une organisation plus perméable que d'autres à cette question, mais aussi plus vulnérable avec de grands espaces de haute mer, un temps non régulé et sur lesquels la régulation, en droit mais aussi dans les faits est un défi que très peu d'États partie de la zone, sauf cas de

⁷⁴⁴ Traduit de l'anglais IOTC, Resolution 01/07 Concerning the support of the IPOA-IUU Plan, 2001

⁷⁴⁵ Traduit de l'anglais IOTC, Resolution 01/03 Establishing a Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels with Resolutions established by IOTC, 2001

⁷⁴⁶ Traduit de l'anglais, IOTC, Recommendation 02/07 concerning Measures to Prevent the Laundering of Catches by IUU Large Scale Tuna Longline Fishing Vessels, 2002

⁷⁴⁷ Traduit de l'anglais IOTC, Recommendation 02/06 on the Implementation of the Resolution 02/05 concerning the IOTC Record of vessels, 2002

⁷⁴⁸ Traduit de l'anglais IOTC, Resolution 02/04 on Establishing a list of vessels presumed to have carried out illegal, unregulated and unreported fishing in the IOTC area, 2002

l'Union européenne, peuvent relever. Son mécanisme de prise de décision est aussi loin d'être efficient.

§.V. La Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM)

Enfin, concernant la dernière organisation qui a été retenue, la Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM), ayant une compétence « multi-espèces » sur les ZEE et la haute mer en Méditerranée et sur la mer Noire, change de statut en 1997 pour devenir une organisation régionale de gestion des pêches sous les auspices de la FAO renforcée avec une commission capable d'émettre des recommandations contraignantes sur les États parties. Il convient de noter que le secteur de la pêche dans la région ne doit pas être dissocié des instabilités géopolitiques de la région.

La première recommandation disponible publiquement sur le site internet de la CGPM est la *Recommandation CGPM/27/2002/1 relative à la gestion de certains stocks d'espèces démersales et de petits pélagiques*. Cette recommandation demande aux parties d'ajuster leur effort de pêche sur les avis du comité scientifique. Une recommandation à l'époque peu contraignante puisque seulement deux articles sont finalement établis comme directives, sans établir de réels suivis des politiques. Le démarrage de cette organisation est lent malgré le fait notoire que cette mer semi-fermée se trouve surexploitée. La configuration de mer semi-fermée exacerbe des conflits de différentes natures et limite surement des engagements politiques forts, à l'époque, en matière d'exploitation des ressources halieutiques. La gestion commune mais restrictive de l'halieutique n'était pas une priorité politique ni juridique non plus, la division entre la politique européenne des pêches applicable aux États méditerranéens membres de l'Union européenne et non applicable aux autres États du bassin n'étant pas non plus une donnée favorable à l'uniformisation. Pourtant, la majorité des pays riverains de Méditerranée sont des pays en développement, ou l'ont été et restent dépendants des ressources marines supports des économies côtières. Ils disposent néanmoins de peu de capacité de contrôle administratif en mer. La pêche dans la région est plutôt constituée par de la petite pêche côtière et peu d'États, à part ceux du bassin nord de la Méditerranée, ont des flottes de pêches industrielles pêchant dans ce bassin⁷⁴⁹.

La deuxième mesure répertoriée comme plus ancienne toujours en vigueur à la CGPM encadre la pêche à forte profondeur en 2005 "*Recommandation CGPM/29/2005/1 relative à la gestion de certaines pêcheries exploitant des espèces démersales et des espèces d'eaux profondes et à l'établissement d'une zone de pêche réglementée à des profondeurs supérieures à 1 000 mètres*" puis s'ensuit en 2006 la « *Recommandation CGPM/30/2006/3 relative à l'établissement de zones de pêche réglementées afin de protéger les habitats sensibles* »

⁷⁴⁹ Voir le registre des flottes autorisées de plus de 24 m ; <http://www.fao.org/gfcm/data/fleet-register>

en eaux profondes». À partir du début des années 2000, les impacts de la pêche profonde sur le benthos, mieux connus, amènent à une volonté de préserver très rapidement les habitats et les écosystèmes marins⁷⁵⁰. La pêche sur certains canyons méditerranéens ou monts sous-marins préoccupe certains dont l'approche légale pour mieux réglementer la zone va dépasser un « *nationalisme côtier* » historique⁷⁵¹.

La CGPM a connu un tournant après les années 2009 où les connaissances sur les stocks de poissons se sont améliorées rapidement avec un nombre de stocks évalués passant de 20 en 2009, jusqu'à près de 50 dans les évaluations les plus récentes en 2017⁷⁵². Le thon rouge a longtemps été la seule espèce valorisée et de valeur commerciale importante dont l'état des stocks était évalué. C'est en 2006, en même temps que la désignation d'habitats sensibles, que les premières mesures de lutte contre la pêche INN sont répertoriées en l'état par la CGPM avec la *Recommandation CGPM/2006/4* amendée par la *Recommandation CGPM/33/2009/8 concernant l'établissement d'une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone de la CGPM*.

Aujourd'hui, le recueil des décisions (2017) prises par la CGPM ne répertorie que les mesures en vigueur adoptées après 1976 et qui comprend 39 recommandations, 17 résolutions et 5 décisions. La plus ancienne décision listée remonte à 1980 avec la *Résolution CGPM/15/1980/1 relative à la définition d'une politique d'aménagement du littoral*. La plus large proportion de mesures toujours en vigueur a été adoptée après 2009 qui marque symboliquement un tournant dans la gestion des pêcheries et de lutte contre la pêche INN avec l'amendement de mesures anciennes.

En outre si la CGPM prend en compte assez tardivement la pêche INN, elle paraît aujourd'hui en 2018 meneuse sur cette problématique puisqu'elle a notamment développé une stratégie de lutte contre la pêche INN, en plus d'un plan d'action avec la *Décision CGPM/38/2014/1 Feuille de route pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Méditerranée*. La CGPM est également à l'instigation de la première journée internationale de lutte contre la pêche INN. La CGPM a pris aujourd'hui 4 mesures visant directement la lutte contre la pêche INN dans l'intitulé même de ces mesures⁷⁵³, et 9 mesures visant à favoriser indirectement le combat contre elle⁷⁵⁴. Soit environ 21

⁷⁵⁰ Pour l'aspect environnemental, il convient aussi de noter qu'en 2007, la CGPM adoptera la résolution "RES-GFCM/31/2007/4 Pelagos sanctuary for the conservation of marine mammals", résolution novatrice du point de vue d'une protection internationale de biodiversité.

⁷⁵¹ ROS N., « Legal governance of submarine canyons in the Mediterranean », In Würtz M. (ed.) *Mediterranean Submarine Canyons: Ecology and Governance*, IUCN, Gland, Switzerland and Málaga, Spain, 2012, p 157.

⁷⁵² DAMALAS D., « A brief reflection on the Mediterranean fisheries: bad news, good news and no news », *J Fish Res.* 1, 201, p 30.

⁷⁵³ CGPM, *Recommandation CGPM/39/2015/3 relative à l'établissement d'une série de mesures visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche au turbot illicite, non déclarée et non réglementée en mer Noire*, 2015 ; CGPM, *Recommandation CGPM/40/2016/1 concernant un mécanisme régional relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone d'application de la CGPM*, 2016 ; CGPM, *Recommandation CGPM/33/2009/8 concernant l'établissement d'une liste des navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone d'application de la CGPM, abrogeant la Recommandation CGPM/30/2006/4*, 2006 ; CGPM, *Décision CGPM/38/2014/1 Feuille de route pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Méditerranée*, 2014

⁷⁵⁴ CGPM, *Recommandation CGPM/40/2016/4 établissant un plan de gestion pluriannuel des pêcheries exploitant le merlu européen et la crevette rose du large dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*, 2016 ; CGPM, *Recommandation CGPM/40/2016/6 relative au suivi*

% des mesures qui marquent la nécessité de lutter contre un phénomène prédominant dans la région, la pêche INN, dont la plupart des mesures ont été adoptées après 2009, en même temps que le renforcement des capacités juridiques de cette organisation, coïncidence ou non d'un phénomène finalement moteur pour améliorer la gestion des pêcheries dans cette région particulière de mer semi-fermée⁷⁵⁵.

Si la pêche « non déclarée » a peu été citée comme telle dans les premières mesures des ORGP, les efforts d'inventivité de mesures de gestion pour encadrer cette pratique « *de la discrétion* » ont été perceptibles très tôt, *via* très tôt des obligations de déclarations de captures ou d'échanges de données. Si cette notion n'était pas ancrée dans le droit international, le manque ou le défaut de déclaration des captures était déjà consacré par les organisations régionales de gestion des pêches, notamment à travers les comités scientifiques qui les demandaient. Avec l'apparition de divers instruments juridiques internationaux et le Plan d'action international de lutte contre la pêche INN, le rôle des organisations régionales de gestion des pêches devient moins libre. Il va être renforcé par la multiplication des mesures de conservation et de gestion contraignantes et il est attendu des organisations régionales de pêches les plus récentes qu'elles soient plus sensibles et réactives face à ce problème de pêches non conformes au droit.

Sous-section II. Les ORGP récentes plus sensibles à la question de la pêche INN

Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO, établi en 2001 comme instrument volontaire, appelle au renforcement du rôle des organisations régionales de gestion des pêches dans cette lutte. La même année, le 11 décembre 2001, l'entrée en vigueur de la *Résolution 56/13 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* implique de nouvelles obligations juridiques pour les États concernés et les organisations régionales des pêches comme l'intégration de dispositions relatives à la coopération bilatérale, régionale et sous régionale

scientifique, à la gestion et au contrôle du turbot en mer Noire (sous-région géographique 29), 2016 ; CGPM, Recommandation CGPM/37/2013/1 relative à un plan de gestion pluriannuel des pêcheries exploitant les stocks de petits pélagiques dans la sous-région géographique 17 (mer Adriatique septentrionale) et à des mesures de conservation transitoires pour les pêcheries exploitant les stocks de petits pélagiques dans la sous-région géographique 18 (mer Adriatique méridionale), 2013 ; CGPM, Recommandation CGPM/38/2014/2 concernant l'identification des cas de non-application, modifiant et abrogeant la Recommandation CGPM/34/2010/3, 2013 ; CGPM, Recommandation CGPM/33/2009/6 concernant l'établissement d'un registre des navires mesurant plus de 15 mètres autorisés à pêcher dans la zone d'application de la CGPM, modifiant la Recommandation CGPM/29/2005/2, 2009 ; CGPM, Recommandation CGPM/33/2009/7 relative à des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance des navires par satellite dans la zone d'application de la CGPM, 2009 ; CGPM, Recommandation CGPM/33/2009/5 concernant l'établissement du registre régional des navires de pêche de la CGPM, 2009 ; CGPM, Résolution CGPM/40/2016/2 relative à une stratégie à moyen terme (2017-2020) en faveur de la durabilité des pêches en Méditerranée et en mer Noire, 2016 ; CGPM, Résolution CGPM/38/2014/1 sur des directives relatives au système de surveillance des navires par satellite et systèmes de contrôle connexes dans la zone d'application de la CGPM, 2014

⁷⁵⁵ ROS N. & GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux «Méditerranées»*. *Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, décembre 2016, 410 p.

en matière de police, de renforcement des mesures de l'État du pavillon, de l'État du port et de l'État du commerce, tout en « *notant avec préoccupation que la pêche illégale, non déclarée et non réglementée risque fort d'épuiser les stocks de certaines espèces de poissons* »⁷⁵⁶.

S'en suivent l'année suivante trois résolutions importantes de l'Assemblée générale des Nations unies : une résolution A/Res/57/141. *Océan et droit de la mer*, une résolution A/res/57/142 intitulée *La pêche hauturière au grand filet dérivant, la pêche non autorisée dans les zones relevant de la juridiction nationale et en haute mer, la pêche illégale, clandestine ou non réglementée, les prises accessoires et les déchets de la pêche et autres faits nouveaux* et une résolution A/Res/57/143 intitulée *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*. Ces trois textes, qui viennent appuyer le Plan d'action international, demandent aux États d'adopter des mesures juridiques urgentes pour lutter contre la pêche INN, en partie à travers les organisations régionales de gestion des pêches, en incluant l'apport des sciences de la mer à partir des comités scientifiques et techniques qui diffusent des informations sur les stocks et les activités de pêches⁷⁵⁷. Ce processus va accélérer la prise en compte de la pêche INN au sein de ces organisations.

Si les organisations de gestion des espèces thonières ont été historiquement les pionnières, toutes les organisations créées post Plan d'action international de lutte contre la pêche INN, à l'exception de la WCPFC, disposent de compétences matérielles multi-espèces et de compétences géographiques en haute mer et ont rapidement inscrites sur leur agenda la lutte contre la pêche INN. La situation, avant le Plan d'action international, était alors que les zones sans réglementation en haute mer permettaient toujours un accès libre aux ressources halieutiques, zones pour lesquelles seule restait la responsabilité en matière de conservation incombant à l'État du pavillon. Ce dernier n'avait pas toujours de vision générale ou de précaution de toutes les activités dans ces zones, ni l'intention d'auto-fixer des restrictions (l'équivalent de ce que l'on appellerait quotas en d'autres circonstances). Cette gestion personnelle non-coopérative de biens communs a entraîné une surexploitation des ressources de la mer, ciblant des stocks emblématiques à forte valeur ajoutée, sans égard pour la destruction massive de la biodiversité marine, des prises accessoires, etc... avant la création de ces nouvelles organisations pour lesquelles ces questions plus modernes paraissaient induites dans le mandat qui leur était confié⁷⁵⁸.

Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN de la FAO de 2001, avec le besoin particulier des pays maritimes en développement, que le droit

⁷⁵⁶ Préambule, AGNU, A/RES/56/13 *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, le 13 décembre 2001.

⁷⁵⁷ AGNU, A/Res/57/141. *Oceans and Law of the Sea*, 2002.

⁷⁵⁸ Pour plus d'informations, se référer aux pratiques de l'APSOI en Partie II de la thèse.

international de la mer a toujours considéré et incluant les petits pays insulaires⁷⁵⁹, a renforcé l'idée d'une coopération accrue entre États pour lutter contre ce phénomène en promulguant l'examen et la révision de cadres réglementaires régionaux⁷⁶⁰. Ceci va en partie inciter les États du Sud et du Pacifique, États majoritairement dépendants de la ressource et de la manne qu'elle apporte à développer des organisations régionales de gestion des pêches. Ne serait-ce que pour protéger leurs filières de pêche, plus que par souci de préservation des ressources. À cela s'ajoutent, sans ordre juridique international, des problématiques émergentes portant sur les pêches profondes pélagiques ou benthiques et leur impact sur l'écosystème, ainsi que divers points comme le sort des oiseaux marins associés malgré eux aux conséquences négatives des pêches. L'ensemble contribue à l'engagement politique des États vers des réglementations multi-espèces sur de zones régionales et à des discussions plus transparentes, dans l'enceinte de l'organisation régionale où l'opacité des activités de pêche régnait, même si elles restent parfois au « *bon vouloir* » des participants.

Ces organisations régionales de gestion des pêches se trouvent théoriquement mieux armées dans la lutte contre la pêche INN à laquelle elles peuvent s'attaquer directement, en même temps qu'elles requièrent de nouvelles informations auprès des organismes scientifiques ou de contrôle en mer, si ceux-ci acceptent de les communiquer. C'est dans ce contexte que leurs parties se réunissent et se mettent d'accord pour adopter les premières mesures de conservation.

§.I. L'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO)

En 2003 paraît l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO) dont la première mesure notable en 2005 est de faire un suivi des pêcheries dans la région avec la *Mesure de conservation 01/05 pour surveiller les pêcheries dans la zone de la convention SEAFO*⁷⁶¹. Ce système est mis en place pour lutter directement contre la pêche INN qui apparaît clairement dans le préambule « *Considérant que toutes les méthodes possibles doivent être prises en compte lors de la mise au point d'un système intégré d'observation, d'inspection, de conformité et d'exécution conforme à la Convention SEAFO et du rôle que ce système peut jouer dans la lutte contre la activités de pêche INN* »⁷⁶².

En même temps, des mesures de l'État du port, avant même l'entrée en vigueur de l'Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port en 2016, sont aussi établies dès la première année⁷⁶³. La pêche INN n'est dès lors plus à définir, ni l'inquiétude qu'elle suscite à justifier. Elle

⁷⁵⁹ GALLETI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 126.

⁷⁶⁰ Article 86.1, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁷⁶¹ Traduit de l'anglais : SEAFO, *Conservation measure 01/05 to monitor the fisheries in the SEAFO convention area*, 2005

⁷⁶² Traduit de l'anglais: "Considering that all possible methods need to be considered in the development of an integrated observation, inspection, compliance and enforcement system as required by the SEAFO Convention, and the role that this system can play in the fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing activities".

⁷⁶³ Traduit de l'anglais SEAFO, *Conservation measure 02/05 on interim port state measures*, 2005

figure directement dans la mesure de conservation et de gestion dans les procédures d'inspection des navires aux ports en annexe.

Dès la deuxième année d'activité de la SEAFO, en 2006, une mesure vient directement établir la liste SEAFO de navires INN⁷⁶⁴. La SEAFO a fait de la pêche INN, dès sa création, une priorité sur des pêcheries de la zone auparavant non réglementée, si ce n'est par des initiatives nationales de l'État du pavillon.

§.II. La Commission des Pêches du Pacifique Occidental et Central (WCPFC)

Le cas de la Commission des Pêches du Pacifique Occidental et Central (WCPFC), établie en 2004, est particulier car cette organisation a des compétences dans les ZEE et en haute mer pour les espèces thonières principalement, contrairement aux autres organisations créées après 2001. De plus, la haute mer de la WCPFC est entourée par la ZEE d'îles qui lui donne une assise spatiale atypique avec des petites « poches » de haute mer. La WCPFC, en adoptant sa première mesure sur la liste des navires autorisés à pêcher dans la zone, vise directement la lutte contre les activités de pêche INN car elle comporte l'interdiction pour des navires d'acquérir une autorisation de pêche s'ils ont un historique de pêche INN⁷⁶⁵.

La deuxième mesure en 2004 concerne le statut de « *partie non contractante coopérante* ». Là aussi la pêche INN y est évoquée directement en tenant compte des informations disponibles pour ces non-membres coopérants depuis les autres organisations régionales de gestion des pêches au regard notamment de la pêche INN⁷⁶⁶.

La troisième mesure est aussi imprégnée de l'objectif de faire diminuer la pêche INN puisqu'elle concerne les marques et l'identification des navires de pêche⁷⁶⁷. La dernière mesure prise cette même année aux cours de la première réunion des parties, prend la forme d'une résolution plus générale sur les mesures de conservation et de gestion⁷⁶⁸.

⁷⁶⁴ SEAFO, *Conservation Measure 08/06 establishing a List Of Vessels Presumed To Have Carried Out Illegal, Unreported And Unregulated Fishing Activities in the South-East Atlantic Fisheries Organisation (SEAFO) Convention Area*.

⁷⁶⁵ WCPFC, *Conservation and Management Measure – 2004 – 01 Record of Fishing Vessels and Authorization to Fish*, Pohnpei, Federated States of Micronesia, Inaugural session 9-10 December 2004 “ensure that no authorization to fish in the Convention Area is issued to a vessel that has a history of illegal, unreported or unregulated (IUU) fishing”.

⁷⁶⁶ WCPFC, *Conservation and Management Measure – 2004 – 02 Cooperating Non-Members*, Pohnpei, Federated States of Micronesia, Inaugural session, 9-10 December 2004.

⁷⁶⁷ WCPFC, *Conservation and Management Measure – 2004 – 03 Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessels*, Inaugural session, Pohnpei, Federated States of Micronesia, 9-10 December 2004.

⁷⁶⁸ WCPFC, *Resolution on conservation and management measures Conservation and Management Measure – 2004 – 04*, Inaugural session, Pohnpei, Federated States of Micronesia, 9-10 December 2004.

La question des navires sans nationalité, très présente dans les précédentes organisations régionales de gestion des pêches thonières, n'est cependant discutée qu'en 2009, 5 ans après l'adoption de la WCPFC⁷⁶⁹. Si la liste des navires autorisés à pêcher dans la zone est adoptée très tôt, la liste des navires présumés de pêche INN n'est que tardivement établie en 2010⁷⁷⁰. En août 2018, seuls trois navires figurent sur cette liste, intégrés en 2009 et 2010 pour des faits de circulation "*sans pavillon*" ou de navires non-inscrits sur la liste des navires autorisés.

La WCPFC est créatrice de nombreuses normes puisqu'à en 2018 soit 14 ans après sa création, un total de 104 mesures avaient été adoptées dont 51 mesures en vigueur.

§.III. L'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO)

L'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO) créé en 2009 adopte ses premières mesures en 2013 avec la *Mesure de conservation et de gestion 08-2013 des filets maillants dans la zone de la Convention SPRFMO*⁷⁷¹ et la *Mesure de conservation et de gestion 1.03 sur les normes pour la collecte, la déclaration, la vérification et l'échange de données*⁷⁷² qui est un modèle de soumission de données et qui sera abrogée par la suite. L'objection russe viendra limiter la portée de la première mesure destinée à répartir les quotas dans la zone de pêche sous compétence de la SPRFMO mais trouvera une solution grâce à la conciliation entreprise par un panel d'expert⁷⁷³. Enfin la *Mesure de conservation et de gestion CMM 1.04, établissant une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicites, non déclarées et non réglementées dans la zone de la convention du SPRFMO*⁷⁷⁴ posera directement et dès la première année les fondements légaux de la lutte contre la pêche INN avant même la liste des navires autorisés dans la zone de compétence.

Par la suite, d'autres mesures complémentaires seront adoptées, stabilisant la capacité de lutte contre la pêche INN de manière indirecte avec la *Mesure de conservation et de gestion 06/2018 pour la mise en place du système de surveillance des navires dans la zone de la Convention*⁷⁷⁵, la *Mesure de conservation et de gestion 05/2016 pour la création d'un registre de navires autorisés à pêcher dans la zone de la Convention*⁷⁷⁶,

⁷⁶⁹ WCPFC, *Conservation and Management Measure 2009-09 - Conservation and management measure for vessels without nationality*, 7-11 December 2009

⁷⁷⁰ WCPFC, *Conservation and management measure to establish a list of vessels presumed to have carried out illegal, unreported and unregulated fishing activities in the wcpo Conservation and Management Measure 2010-06*, 2010.

⁷⁷¹ Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 08-2013 Conservation and Management Measure for Gillnets in the SPRFMO Convention Area*, 2013

⁷⁷² Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 1.03 Conservation and Management Measure on Standards for the Collection, Reporting, Verification and Exchange of Data*

⁷⁷³ Objections in accordance with article 17 of the convention/ Findings and Recommendations of the Review Panel 5 July 2013, The Hague, the Netherlands)

⁷⁷⁴ Traduit de l'anglais SPRFMO, *Conservation and Management Measure CMM 1.04 Establishing a list of Vessels Presumed to have Carried out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Activities in the SPRFMO Convention Area*, 2013

⁷⁷⁵ Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 06-2018 for the Establishment of the Vessels Monitoring System in the Convention Area*, 2018

⁷⁷⁶ Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 05-2016 for the Establishment of the Commission Record of Vessels authorised to fish in the Convention Area*, 2016

la *Mesure de conservation et de gestion 11/2015 relative aux procédures d'embarquement et d'inspection dans la zone de la Convention du SPRFMO*⁷⁷⁷, et la *Mesure de conservation et de gestion 15/2016 sur les navires sans nationalité dans la zone de la Convention du SPRFMO*⁷⁷⁸, qui arrive deux années plus tard, contrairement aux organisations voisines thonières dont les activités de pêche INN sont plus précocement documentées et priorisées sur des navires n'ayant pas de nationalité.

§.IV. L'accord relatif aux pêches dans le Sud-ouest de l'océan Indien (APSOI)

L'accord relatif aux pêches dans le Sud-ouest de l'océan Indien (APSOI) signé en 2006 et entré en vigueur en 2012, a la particularité de n'être pas consacré à des pêches pélagiques, mais à des pêches profondes, donc benthiques, voire sur des fonds très profonds. Les organes qui le constituent permettent l'adoption des premières mesures en juin 2016. Dès la première année et en raison du contexte régional, avec une géographie comprenant de larges parts de haute mer, coûteuses à contrôler, les premières mesures attaquent frontalement certains aspects de la définition de la pêche INN et fixent des mesures telles que la *Mesure de conservation et de gestion 2016/06 concernant l'inscription des navires INN (liste INN)*⁷⁷⁹, la *Mesure de conservation et de gestion 2016/05 concernant l'utilisation de filets dérivants et de filets maillants de fond à grande échelle dans la zone de l'accord de pêche du sud de l'océan Indien (filets maillants dérivants et filets maillants)*⁷⁸⁰, la *Mesure de conservation et de gestion 2016/04 des navires sans nationalité (navires sans nationalité)*⁷⁸¹, la *Mesure de conservation et de gestion 2016/03 pour la confidentialité des données et procédures d'accès et d'utilisation des données (confidentialité des données)*⁷⁸² qui visent toutes à continger à terme une activité auparavant non réglementée - mais pas illégale - et donc de contribuer ainsi à renverser directement la pêche non réglementée dans sa composante illicite comme défini par le droit international.

Des mesures complémentaires favorisant la lutte contre la pêche INN sont adoptées l'année suivante, en 2017, avec la *Mesure de conservation et de gestion 2017/10 pour la surveillance des pêcheries dans la zone couverte par l'Accord (surveillance)*⁷⁸³, la *Mesure de conservation et de gestion 2017/09 pour le contrôle des activités de pêche dans la zone de l'Accord (contrôle)*⁷⁸⁴, la *Mesure de conservation et de gestion 2017/08 établissant*

⁷⁷⁷ Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 11-2015 Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area*, 2015

⁷⁷⁸ Traduit de l'anglais SPRFMO, *CMM 15-2016 Conservation and Management Measure on Vessels without Nationality in the SPRFMO Convention Area*, 2016

⁷⁷⁹ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2016/06 on the Listing of IUU Vessels (IUU List)*, 2016-08-18

⁷⁸⁰ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2016/05 regarding the use of large-scale pelagic driftnets and deepwater gillnets in the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement Area (Pelagic Driftnets and Deepwater Gillnets)*, 2016.

⁷⁸¹ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2016/04 on Vessels without Nationality (Vessels without Nationality)*, 2016.

⁷⁸² Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2016/03 for Data Confidentiality and Procedures for access and use of data (Data Confidentiality)*, 2016.

⁷⁸³ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2017/10 for the Monitoring of Fisheries in the Agreement Area (Monitoring)*, 2017.

⁷⁸⁴ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2017/09 for Control of fishing activities in the Agreement Area (Control)*, 2017.

*un programme d'inspection portuaire (inspection portuaire)*⁷⁸⁵ et la *Mesure de conservation et de gestion 2017/07 pour l'autorisation et la notification des navires (autorisation des navires)*⁷⁸⁶. Comme pour les autres organisations, l'APSOI développe chaque année de nouvelles discussions lors de la réunion annuelle des parties. Des débats et issues ardues sont variablement clos par l'adoption (ou pas) de mesures plus ou moins contraignantes imposées aux parties.

Porteuse de 12 mesures en 2018, 4 ans après son entrée en vigueur, cette organisation nouvelle créée pour le moment peu de normes même si elle reste néanmoins très sensible à la question de la pêche INN puisque 6 mesures en tiennent compte directement.

§.V. La Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC)

Pour finir, la Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC) est, au plan de la création institutionnelle comme l'APSOI, la dernière organisation établie ; elle l'est depuis 2015 (la signature de l'accord a été faite en 2012). Les premières mesures adoptées ont été mises en place en 2016 avec la *Mesure de conservation et de gestion 2016-01 sur les exigences d'information pour l'immatriculation des navires*⁷⁸⁷, la *Mesure de conservation et de gestion 2016-03 sur les procédures provisoires de transbordement pour la NPFC*⁷⁸⁸ et la *Mesure de conservation et de gestion 2016-04 sur les navires sans nationalité*⁷⁸⁹. On voit ici que les procédures de transbordement, les navires sans nationalité et le registre des navires autorisés à pêcher dans la zone ont été une priorité et sont directement liés aux contraintes dures qu'impose la lutte contre la pêche INN.

L'année suivante, en 2017, la liste des navires suspectés de pêche INN est établie avec la *Mesure de conservation et de gestion 2017-02 Établir et répertorier les navires présumés avoir exercé des activités INN dans la zone de la Convention NPFC*⁷⁹⁰. Cette même année, on note l'adoption de mesures plutôt environnementales de protection des écosystèmes marins vulnérables avec la *Mesure de conservation et de gestion 2017-05 pour les pêcheries de fond et la protection des écosystèmes marins vulnérables dans le nord-ouest de l'océan Pacifique*⁷⁹¹ et la *Mesure de conservation et de gestion 2017-06 pour les pêcheries de fond et la protection des écosystèmes marins vulnérables dans l'océan Pacifique du Nord-Est*⁷⁹², deux mesures de gestion de deux stocks spécifiques l'une sur le maquereau espagnol Pacifique (*Chub Mackerel* en anglais : nom scientifique : *Scomber japonicus*)⁷⁹³ et l'autre sur le Balaou du Japon (*Pacific Saury* en anglais :

⁷⁸⁵ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2017/08 establishing a Port Inspection Scheme (Port Inspection)*, 2017.

⁷⁸⁶ Traduit de l'anglais SIOFA, *Conservation and Management Measure 2017/07 for Vessel Authorisation and Notification to Fish (Vessel Authorisation)*, 2017.

⁷⁸⁷ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2016-01 On Information Requirements for Vessel Registration*, 2016

⁷⁸⁸ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2016-03 On the Interim Transshipment Procedures for NPFC*, 2016

⁷⁸⁹ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2016-04 On Vessels Without Nationality*, 2016

⁷⁹⁰ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2017-02 To Establish and List of Vessels Presumed to Have Carried Out IUU Activities in the NPFC Convention Area*, 2017

⁷⁹¹ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2017-05 For Bottom Fisheries and Protection of VMEs in the NW Pacific Ocean*, 2017

⁷⁹² Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2017-06 For Bottom Fisheries and Protection of VMEs in the NE Pacific Ocean*, 2017

⁷⁹³ NPFC, *CMM 2017-07 For Chub Mackerel*, 2017

nom scientifique : *Cololabis saira*)⁷⁹⁴ avec un règlement de contrôle inclus dans la *Mesure de conservation et de gestion 2017/09 pour les procédures d'inspection et d'embarquement en haute mer pour le NPFC*⁷⁹⁵. Sur les neuf mesures adoptées six touchent à la problématique de la pêche INN, ce qui démontre une volonté politique forte de donner les moyens à l'organisation d'assurer la lutte et aux États de faire leur part.

De ce qui vient d'être développé, et de l'effort de comparaison, on voit par les premières réunions des parties aux réunions des organisations régionales de gestion des pêches nées après 2001, que l'identification de la pêche INN comme un problème pour la région concernée, semble une évidence, plus que pour les organisations régionales de gestion des pêches créées avant 2001 où la traduction d'un fait problématique en question juridique se fait plus tardivement dans leur développement. Ceci démontre l'évolution des perceptions institutionnelles internationales et du corpus juridique qui se rejoignent dans le phénomène toujours laborieux de traduction du droit international à l'échelle régionale et spécialisée (droit régional et national des pêches). Toutefois, la pêche INN se retrouve sur le devant de la scène dès le lancement des nouvelles organisations. Les priorités politiques changent et les mesures juridiques ainsi négociées pour lutter deviennent plus uniformes. Les organisations régionales de gestion des pêches thonières plus anciennes ont finalement pris en compte le problème de la pêche INN tardivement en comparaison d'organisations plus récentes, ou plus rares comme celles dédiées à la régulation des pêches benthiques ou de fond, peut-être en partie dû à leur procédures institutionnelles anciennes plus lourdes pour certaines.

Par-delà cet apport historique, c'est aussi la typologie et la substance des mesures que les organisations régionales peuvent prendre qui nous renseignent sur l'établissement de la question de la pêche INN comme une question capable de transformer (ou pas) le droit des pêches maritimes.

⁷⁹⁴ NPFC, *CMM 2017-08 For pacific saury*, 2017

⁷⁹⁵ Traduit de l'anglais NPFC, *CMM 2017-09 For High Seas Boarding and Inspection Procedures for the NPFC*, 2017

Section II. Les mesures relatives à la lutte contre la pêche INN

En 2010, les délégations présentent à la conférence examinent la mise en œuvre des dispositions de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons hautement migrateurs. En conclusion, elles insistent sur la nécessité de lutter davantage contre la pêche INN⁷⁹⁶. Ces délégations en appellent à un plus grand niveau de coopération et de communication entre les organisations régionales de gestion des pêches. Notant en premier lieu l'avantage des listes de navires ayant été suspectés d'activités de pêche INN afin d'éviter le débarquement des captures aux ports, tout en renforçant les mesures de contrôle dans l'ensemble de la chaîne de marché, notamment par le biais de systèmes de documentation sur les captures.

Les pratiques, on le voit, évoluent vers davantage de mesures prises ou renforcées pour lutter contre la pêche INN, qui deviennent des mesures centrales au lieu de périphériques au sein des organisations régionales de gestion des pêches. Ces dernières années, les mesures juridiques ne se sont plus seulement concentrées sur l'activité de pêche en tant que telle, ou sur sa position géographique, mais ont considéré directement les *listes des navires présumés de pêche illicites non déclarée et non réglementée* (Sous-section I.) qui sont possibles grâce au *mesures de suivi, contrôle et de surveillance des pêches* (Sous-section II.) tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Dans cette perspective, le cadre et le contenu des mesures clés visant ostensiblement la lutte contre la pêche INN sont abordées pour les différentes organisations régionales de gestion des pêches, précédemment citées dans un exercice comparatif pour comprendre l'évolution et l'état des lieux actuel.

Sous-section I. Les listes des navires suspectés de pêche INN

Cette sous-section explique en premier quelle est réellement l'utilité des listes des navires suspectés de pêche INN (§. I.), outil central mais cependant modulable selon les critères de pêche INN qui sont définis par les organisations régionales de gestion des pêches (§. II.). Ceci nous ramène finalement à une procédure de listing qui est intrinsèquement liée à la responsabilité des États (§. III.).

§. I. De l'utilité de la liste des navires suspectés de pêche INN

Les listes « noires » des navires - aussi appelées listes de navires ayant été suspectés de pêche INN, ci-après « liste de navires INN » - se sont développées à partir de 2002, un an après l'établissement du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN. Ce Plan

⁷⁹⁶ United Nations, *Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* New York, 24-28 May 2010

recommandait que les organisations régionales compétentes identifient les navires s'adonnant à la pêche INN afin que le poisson pêché dans ces circonstances ne fasse pas l'objet d'un commerce, indiquant que cette identification devrait suivre des procédures convenues et avoir lieu de manière équitable, transparente et non discriminatoire⁷⁹⁷. Cet angle commercial, affecté à l'instrument, est réitéré au paragraphe 80.5 établissant que les mesures telles que « *l'établissement et tenue à jour de registres des navires pêchant dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches, qu'il s'agisse de navires autorisés à pêcher ou de ceux qui s'adonnent à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* » devraient être établies par les organisations régionales de gestion des pêches.

Le Plan d'action international consacre la possibilité de tenir deux types de registres afin de lutter contre la pêche INN : un registre de navires autorisés à pêcher dans la zone, que l'on appellera liste positive, et un registre de navires ayant été suspectés de pêche illicite, non déclarée, non réglementée, appelé liste noire ou liste de navires INN. Dans le premier cas, ces listes ont été dressées afin de faciliter l'encadrement des activités en établissant, par déduction que toute activité de pêche qui ne s'effectuerait pas par un navire autorisé, donc déclarée à l'organisation régionale de gestion des pêches, serait considérée comme une activité de pêche illicite ou non déclarée. Cet exercice simplifie le rassemblement de preuves à l'appui d'accusation de ce type, puisque le raisonnement juridique conduisant aux soupçons de pêche INN se fait par constatation simple et déduction conséquente. Contrairement à la liste de navires INN, qui vise spécifiquement des navires suspectés avec des preuves à fournir à l'appui de telles allégations et qui nécessitent davantage de moyens de contrôle, de surveillance et d'éléments de fait. La liste des navires autorisés peut contribuer à l'inscription sur liste d'un navire INN en demandant à l'État du pavillon de répondre à toutes accusations d'activités non reportées dans la zone concernée.

Aujourd'hui, toutes les organisations régionales de gestion des pêches disposent d'une liste publique de navires de pêches et d'activités liées à la pêche autorisées (hormis l'APSOI, nouvellement créé, qui n'a pas encore établi cette liste). Le listing des navires ayant été suspectés d'activité de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée est plus complexe à établir. Le nombre de navires sur ces listes est d'ailleurs souvent restreint.

Pourtant, les listes de navires suspectés de pêche INN sont essentielles à la lutte tant elles facilitent l'arraisonnement de navires suspectés dans les océans, limite le commerce de ces navires et facilite la sanction des auteurs de ces faits, en renforçant le partage d'informations au niveau international comme l'identité du navire et de son propriétaire effectif. Ces listes aident aussi spécifiquement les inspecteurs des ports à identifier les navires soupçonnés afin d'examiner ou de refuser l'entrée et les services portuaires à ces navires, par le biais de mesures du ressort de l'État du port. Ceci permet d'empêcher les produits de pêche INN d'entrer sur les territoires et les marchés et donc de réduire la rentabilité de cette activité.

⁷⁹⁷ Article 66, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

La contribution des listes est également au cœur des propositions des négociations en cours à l'OMC relatives aux subventions néfastes à la pêche. Les listes de navires ayant été suspectés de pêche INN seraient un outil pour identifier et indexer les navires ou les opérateurs auxquels une éventuelle mesure disciplinaire de suppression des subventions pourrait s'appliquer⁷⁹⁸. Si les listes de navires INN des organisations régionales de gestion des pêches sont dédiées à la lutte frontale contre la pêche INN et visent à répréhender et à indexer des navires, leur portée peut être élargie et utilisée comme mesure de suivi de la conformité d'un État du pavillon aux mesures de l'organisation régionale de gestion des pêches⁷⁹⁹.

Il reste que l'utilisation et l'efficacité théorique des listes de navire INN se trouvent limitées par des difficultés initiales liées à l'établissement de celles-ci. Le fait que les opérateurs de pêche INN déplacent leur activité d'une zone de pêche à l'autre, à la recherche de législations moins contraignantes, nécessite d'améliorer et d'harmoniser les procédures d'inscription auprès des organisations régionales de gestion des pêches de manière transparente, équitable et non discriminatoire, comme le recommande l'accord sur les stocks chevauchant de 1995 afin de cesser les concurrences « *par le bas* » entre zones d'eaux marines⁸⁰⁰.

§. II. Des critères définis pour fixer la pêche INN

Les listes de navires suspectés de pêche INN comprennent des critères communs et essentiels comme les caractéristiques du navire, l'inclusion des navires effectuant des activités liées à la pêche comme les navires de transbordement ou encore des informations sur la nationalité du propriétaire effectif (*beneficial owner* en anglais) qui permettent de désigner une personne morale comme responsable.

La connaissance du propriétaire effectif d'un navire ayant permis de commettre en infraction permet à un État d'agir pour condamner ces ressortissants lorsque l'État du pavillon manque à ses fonctions de contrôle, de surveillance de ses navires et de sanction. Cela permet un point de contrôle additionnel dans la lutte contre la pêche INN, bien qu'à aucun moment ce terme ne soit défini par les organisations régionales de gestion des pêches. Chaque État dispose donc de sa propre définition de « propriétaire effectif ». Si l'OPANO et la CPANE n'exigent pas de connaître le propriétaire effectif du navire, la CCAMLR a, quant à elle, émis une nouvelle directive plutôt novatrice en 2017 qui établit que sans préjudice de la primauté de la responsabilité de l'État du

⁷⁹⁸ Voir Partie II pour suivre les enjeux des négociations à l'OMC sur ce sujet.

⁷⁹⁹ KOEHLER H., *A Survey of RFMO Vessel Monitoring Systems and Set of Best Practices*, ISSF Technical Report 2016.

⁸⁰⁰ Article 10, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit.

pavillon, les parties devront vérifier qu'aucun de leurs nationaux (personne physique ou morale) n'est responsable du bénéfice, du support ou est engagé dans des activités de pêche INN, ce qui inclut les propriétaires effectifs, les opérateurs mais aussi les assurances et les personnes fournissant des services financiers⁸⁰¹. La SPRFMO prévoit aussi dans sa convention la collecte, la compilation et l'échange de données sur la propriété effective des navires engagés dans la pêche INN et le partage de ces listes INN avec d'autres organisations⁸⁰². Sans définir la notion de « *propriétaire effectif* », laissant le choix aux États d'en établir les contours, la SPRFMO recommande à ses membres de prendre des mesures contre ses nationaux incluant le propriétaire effectif⁸⁰³. Pour les autres organisations ayant compétence sur les espèces thonières comme la CCSBT, la CTOI, l'IATTC, l'ICCAT ou la WCPFC, aucune information n'est publiée ou disponible sur la liste des navires suspectés de pêche INN⁸⁰⁴. En effet, les informations sur l'État du pavillon ou le propriétaire effectif sont, sans les expériences, rarement renseignées lorsque l'on regarde le détail des listes de navires suspectés de pêche INN.

Le Plan d'action de la FAO de lutte contre la pêche INN ne donne qu'une définition descriptive de cette activité. La définition de pêche INN prend un sens plus juridique et contraignant lorsqu'elle est établie au sein des organisations régionales de gestion des pêches ou dans les ordres juridiques internes des États. Pourtant, cette définition n'est pas encore harmonisée à travers les organisations régionales de gestion des pêches, ce qui crée des lacunes juridiques et des vides juridiques lorsqu'un opérateur passe d'une zone à une autre. Une activité pourra être autorisée dans une zone maritime tandis qu'elle sera considérée comme illégale dans une autre. Sans entrer dans le détail des engins de pêche et des espèces pêchées, il convient d'évoquer les quelques points de différence dans le droit et l'action des organisations régionales de gestion des pêches en matière de définition juridique de pêche INN. En effet, si la définition de la pêche INN est majoritairement similaire sur des points comme la pêche d'espèces sous taille, la pêche dans des zones ou avec des engins prohibés ou encore la pêche par des navires sans nationalité, quelques points de distinction sont à noter.

⁸⁰¹ §. 1.ii., CCAMLR, *Conservation measure 10-08-2017, Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures*, 2017.

⁸⁰² Article 23.d, « *the exchange of data among members of the Commission, and with other regional fisheries management organisations, and other relevant organisations including data concerning vessels engaged in IUU fishing, and, as appropriate, concerning the beneficial ownership of such vessels, with a view to consolidating such information into a centralised format for dissemination as appropriate* », Article 31.3 « *The Commission shall seek to make suitable arrangements for consultation, cooperation and collaboration with such other organisations. In particular it shall seek to cooperate with other relevant organisations with the aim of reducing and eventually eliminating IUU fishing* », SPRFMO, *Convention on the Conservation and Management of High Seas Fishery Resources in the South Pacific Ocean*, 2015.

⁸⁰³ *Ibid.*, Article 24, §. 3 « *Without prejudice to the primacy of the responsibility of the flag State, to the greatest extent possible, each member of the Commission shall take measures and cooperate to ensure compliance by its nationals, or fishing vessels owned, operated or controlled by its nationals, with the provisions of this Convention and any conservation and management measures adopted by the Commission, and immediately investigate any alleged violation of such provisions and measures. Members of the Commission shall provide reports on the progress of the investigation to the Commission and relevant members of the Commission at appropriate regular intervals, to the extent permitted by national law, as well as a final report on the outcome when the investigation is completed* » and §. 4. « *To the extent permitted by its national laws and regulations, each member of the Commission shall establish arrangements for making available to prosecuting authorities of other members of the Commission evidence related to alleged violations of the provisions of the Convention and any conservation and management measures adopted by the Commission, including information available on the beneficial ownership of vessels flying its flag* ».

⁸⁰⁴ VAN DER GEEST C., *Combatting IUU Fishing: Continual Improvement and Best Practices for IUU Fishing Measures in Tuna RFMOs (Version 4)*, ISSF Technical Report 2018-14, Washington, D.C., USA, 2018, p 33.

En premier lieu, la majorité des organisations régionales de gestion des pêches établissent qu'un navire qui ne serait pas sur la liste de navires autorisés, ou n'aurait pas de licence de l'organisation pour pêcher dans la zone, sera considéré comme effectuant une activité de pêche INN. L'IATTC et la CGPM ne font pourtant pas de lien direct ici. Peut-être parce que la CGPM a compétence sur les ZEE dans lesquelles les activités sous statut de pêche artisanale sont encore très présentes et par conséquent, la création d'une liste de navires autorisés à pêcher relève seulement de navires de plus de 15 mètres. Une liste incluant toute la pêche artisanale de la zone serait difficile à mettre en œuvre notamment au vu du nombre de petites embarcations pas toutes enregistrées. La CCAMLR, qui a compétence sur des eaux océaniques, exige en plus et spécifiquement, pour les non-parties à l'organisation de délivrer une licence pour l'accès aux ressources de la zone.

En second lieu, la définition peut différer autour de la taille minimale des espèces halieutiques pouvant être capturées. La prohibition en dessous de certaines tailles est clairement mentionnée dans ces termes par la majorité des organisations régionales de gestion des pêches à l'exception de la CCSBT et la CCAMLR, qui prévoient néanmoins que toute activité contraire aux mesures de conservation et de gestion des pêches pourrait être considérée comme activité de pêche INN. La taille minimale de chaque espèce est définie par différentes mesures de conservation et de gestion qui se focalisent sur l'espèce. Ce qui revient à dire que le non-respect de la taille minimale qualifie la pêche d'illicite. Lorsque l'organisation régionale de gestion des pêches n'a pas réussi à harmoniser une mesure pour l'ensemble de la région concernant la taille d'une espèce, ce sont les États qui définissent cette taille et, c'est là que des stratégies d'évitement des opérateurs s'opèrent davantage d'une zone à une autre au sein d'une même région.

La CCSBT est la seule organisation à ne faire aucune mention de zone ou de période de fermeture de pêche directement, lors de la définition de pêche INN, puisqu'aucune n'est encore répertoriée à ce jour dans la haute mer.

En troisième lieu, l'interdiction de transbordement, support ou réapprovisionnement d'un navire ayant été suspecté de pêche INN diffère. On note que l'IATTC fait seulement mention du transbordement et non des autres activités supports de ravitaillement ou de transport contrairement aux autres organisations régionales de pêche. Celles-ci ont donc une définition plus large, englobant davantage d'activités de pêche, puisqu'elles utilisent toute la définition en ces termes « *transborder ou participer à des opérations de pêche conjointes avec d'autres navires identifiés sur la liste INN* » à quelques mots près⁸⁰⁵.

En quatrième lieu, un point de détail, mais fort intéressant, est que peu d'organisations régionales de gestion des pêches définissent un « réseau » d'activité de pêche INN. C'est-à-dire que les organisations comme la CTOI, IATTC, la CCSBT, la CCAMLR, l'ICCAT, la SPRFMO et la CGPM ne considèrent *pas* que tous les navires d'un même propriétaire, lequel aurait vu un de ses

⁸⁰⁵ Traduit de l'anglais « *Transship with, or participate in joint operations such as re-supply or re-fuelling vessels included in the IUU vessels list* »

navires listé comme navire suspecté de pêche INN, doivent être qualifiés de contributeurs à la pêche INN et que tous les navires doivent être sanctionnés du fait du lien avec le même propriétaire. Cette mesure prise par quelques organisations régionales de pêche semble être pourtant dissuasive et cohérente, même si dans la pratique l'arraisonnement de plusieurs navires du même propriétaire peut sembler plus compliqué. Un propriétaire avec un réseau étendu de navires peut continuer ses activités paisiblement, sans se trouver inquiété puisque potentiellement seul un de ses navires subira un contrôle, une mise hors d'état d'agir, et seuls ceux qui en permettent la manœuvre seront poursuivis. Ceci reflète bien le peu de raisonnement des institutions politiques face aux potentiels réseaux créés par la pêche INN.

Pour le reste, la définition de pêche INN dans les textes fondateurs des organisations régionales de gestion des pêches ou dans le texte de leur mesures est similaire lorsqu'il s'agit du fait de ne pas enregistrer ou de ne pas déclarer les captures et l'utilisation d'un engin de pêche interdit.

En définitive, au-delà du problème de la définition, pour sanctionner une quelconque activité de pêche INN, encore faut-il pouvoir constituer les listes des navires, selon une procédure cohérente et efficace, puis acceptée comme légale par différents États parties qui n'ont pas la même conception des limites de la légalité en matière de « *signalement* » et de constitution de recueils d'informations.

§.III. Une procédure de listing liée à la responsabilité des États

La procédure de « listing » comprend deux étapes principales et communes à chaque organisation régionale de gestion des pêches : le signalement des infractions commises face aux mesures de conservation, puis un processus de décision visant l'inscription potentielle sur liste de navires suspectés d'avoir été engagés dans des activités de pêches INN. Une marge d'amélioration de la constitution physique des listes de navires suspectés de pêche INN et de leur efficacité juridique comme outil d'éradication de cette activité peuvent provenir des processus décisionnels traitant de ces listes et de la segmentation de leur principe dans le droit international des pêches rénové comme étudié précédemment.

Par ailleurs, les procédures de signalement des infractions pour une potentielle inscription sur liste des navires suspectés de pêche INN et le suivi de ces infractions ne sont pas harmonisées, ni même confrontées d'une organisation à une autre pour recouper les données sur des navires déjà identifiés dans une région⁸⁰⁶. L'étude ici mentionne les caractéristiques des listes actuelles induites par les

⁸⁰⁶ Pour renforcer cette argument les réunions de Kobe ont à plusieurs reprises mentionné ce point et le besoin de définir des critères précis « *pour harmoniser les critères, processus et procédures d'inscription sur les listes de pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN) et*

procédures d'inclusion d'un navire sur liste INN des organisations et arrangements régionaux susmentionnés, afin de détacher les meilleures pratiques disponibles et d'identifier les évolutions juridiques possibles des systèmes d'inclusion.

Cette approche analytique recueille deux modalités tournées vers la responsabilité des États. La première concerne la recevabilité des éléments de preuves afin d'examiner les navires soupçonnés (A), puis une fois sur liste à effectuer le suivi des navires suspectés inscrit par l'organisation régionale de gestion des pêches (B).

A. Recevabilité des éléments de preuves

L'inclusion d'un navire sur liste INN commence par la transmission de données probantes au secrétariat de l'organisation et d'informations sur le navire soupçonné en question. Les parties (aussi appelées membres des organisations) et, selon les organisations, les parties non contractantes coopérantes, ainsi que les parties tierces envoient des éléments de preuves de navires suspectés d'activités de pêche INN dans la zone de compétence de ladite organisation. Ces éléments de preuves répondent à un cadre plus ou moins défini par les conventions des organisations régionales de gestion des pêches qui permettent leur recevabilité. À cet égard, on peut classer trois modalités distinctes de communication des informations de preuves établies par les conventions des organisations régionales de gestion des pêches qui engendrent la responsabilité de différents États selon les cas.

Le premier type de processus autorise uniquement les parties contractantes⁸⁰⁷ à transmettre des preuves et ceci s'applique à toutes les organisations régionales de gestion des pêches. L'OPANO, la CPANE, la SEAFO et la CCAMLR utilisent uniquement cette modalité. Pour la SEAFO et la CCAMLR, la procédure autorise également le secrétariat à aider les parties en proposant des preuves externes convenablement documentées telles que les données commerciales et les rapports de l'État du port.

Le deuxième type de processus utilisé offre la possibilité aux parties non contractantes coopérantes⁸⁰⁸ de transmettre des preuves en plus des parties contractantes. Ce type de processus est utilisé par la CGPM, le SPRFMO et le WCPFC.

Le troisième type de processus élargit encore la possibilité de transmettre des preuves à toutes les entités de pêche, voire à des parties tierces (y compris des pays non affiliés ou les observateurs des

pour progresser vers l'adoption de principes, critères et procédures pour une inscription croisée des navires INN qui sont répertoriés sur la liste INN d'autres ORGP thonnières », KOBE II, Questionnaire sur les recommandations de Kobe, Réunion du comité de politage de Kobe, Commission 2014, 24 octobre 2014.

⁸⁰⁷ En anglais « contracting party » avec son acronyme CP.

⁸⁰⁸ En anglais « cooperating non-contracting party » avec son acronyme CNCP.

organisations). Les organisations régionales de gestion des pêches compétentes sur les espèces thonières et apparentées utilisent principalement ce type de processus : l'ICCAT, la CCSBT, la CTOI, l'IATTC et, sans qu'elles soient du tout thonière, mais dédiées aux espèces benthiques, l'APSOI et la NPFC, qui sont les dernières ORGP multi-espèces benthiques entrées en activité⁸⁰⁹. La participation d'un acteur tiers comme la société civile ou un panel d'examen pour l'inscription et le désinscription d'un navire peut ainsi être envisagé. Les organisations non gouvernementales commencent aussi à lancer des alertes (Sea Shepherd, Oceana, etc.). Toutefois, des problèmes juridiques liés aux compétences légales octroyées aux observateurs obèrent les capacités à évoluer vers ce système (voire la délation, la milice, etc.). Seuls des acteurs privés (acteurs tiers) pourraient être admis dans le contrôle ou la surveillance en mer si des compétences légales leurs étaient attribuées.

L'une des raisons pour lesquelles ces différences existent est que l'inclusion d'un navire arborant le pavillon d'une partie est moins probable lorsque seules les parties ont la possibilité de transmettre des informations. La réalité des expériences d'inscription sur liste de navires INN montre que les ORGP qui ne permettent qu'aux parties contractantes de produire des éléments de preuve n'ont pas de navires contractants sur leurs listes de navires INN. La deuxième et la troisième option semblent dans ce contexte les meilleurs choix car elles permettent de rassembler une grande quantité d'informations auprès de diverses parties prenantes où des preuves sont apportées au comité de conformité ou directement à la Commission pour un examen approfondi. À l'heure actuelle, la SPRFMO a enregistré deux navires (sur les trois navires enregistrés au total) d'une partie (Fédération de Russie) et la CTOI, en mai 2017, dix navires de l'Inde (pour un total de 69 navires sur sa liste des navires INN). Toutefois, alors que l'ICCAT et la CCSBT autorisent également les tiers à envoyer des informations sur les navires soupçonnés pour examen, ces listes de navires INN sont peu mises à jour ou n'ont pas de navires listés.

Lorsque des preuves sont amenées, l'État du pavillon du navire suspecté doit notifier au propriétaire son inclusion sur la liste de navires INN des organisations régionales de gestion des pêches et ses conséquences. Si l'organisation régionale (avec l'aide du Comité d'application puis sur décision de la Commission) n'est pas en mesure de décider, sur la base des informations fournies que le navire doit ou ne doit pas être inscrit sur la liste de navires INN, elle peut suspendre sa décision et demander que des informations ou des éléments de preuves supplémentaires soient soumis à la fois par l'État qui a transmis des éléments de preuve sur des activités présumées de pêche INN, et par l'État du pavillon du navire suspecté. La considération de l'inscription de ce navire se fera à l'intersession des réunions des parties. Comme pour chaque processus, des échanges s'effectuent, avec une opportunité pour l'État du pavillon de présenter des éléments de preuves contraires pour ne pas voir inscrire l'un de ses navires sur la liste. Si un État souhaite inscrire un

⁸⁰⁹ La NPFC est la dernière organisation régionale de gestion des pêches à être entrée en activité. Néanmoins les quelques prémisses de son développement ne sont pas pris en compte dans l'étude.

navire en cours d'année, le processus officiel requiert que le secrétariat de l'organisation fasse circuler l'information aux parties contractantes coopérantes.

Les informations transmises démontrent qu'au départ de la procédure d'inscription, des lacunes peuvent survenir puisque des témoignages documentés de pêche INN peuvent ne pas obtenir de reconnaissance formelle de la part de l'organisation régionale de gestion des pêches si les États ne le demande ou ne l'approuve pas. Un processus bien conçu, on le voit, n'est pas suffisant et les modalités de prises de décision sont également essentielles. En 2018, la CCSBT n'avait par exemple aucun navire sur la liste pour que les procédures juridiques puissent être analysées⁸¹⁰.

Le déroulé des discussions et les procédures d'inscription sur liste d'un navire interrogent la responsabilité internationale de l'État, lorsqu'il est engagé pour violations de ses obligations comme celle de surveiller et contrôler les navires sous son pavillon. Afin de s'extraire de rapports interétatiques bilatéraux et multilatéraux au service de la seule ORGP, on peut suspecter parfois la mollesse ou la complaisance diplomatique pour documenter la pêche INN.

Pour les listes qui notifient qu'elles infractions sont identifiées lorsqu'un navire est inscrit, on note que les activités non conformes les plus relevées concernent les navires qui n'ont pas signalé leur activité de pêche ou qui ont pêché en violation des mesures de conservation et de gestion adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches et par lesquelles les États sont liés.

Pour éviter que le navire suspecté ne débarque ses prises illégales dans une autre région plus permissive, le suivi des navires suspectés inscrit par l'organisation régionale de gestion des pêches entre les organisations et avec les États est indispensable pour éviter que les navires répertoriés dans une organisation régionale de gestion des pêches n'opèrent dans d'autres.

B. Le suivi des navires suspectés inscrit par l'ORGP

Le suivi des navires suspectés inscrit par l'organisation régionale de gestion des pêches passe par l'échange d'informations entre organisations régionales de gestion des pêches (1) et le suivi des sanctions du navire pour dissuader toute récidive ou activité qui se déplacerait d'une zone à l'autre (2).

1. L'échange d'informations entre organisations régionales de gestion des pêches

Aujourd'hui, les principales organisations régionales de gestion des pêches détiennent des listes de navires INN. Cependant un navire inscrit sur une liste n'est pas automatiquement suspect dans une

⁸¹⁰ En date de février 2018.

autre zone de compétence d'une autre organisation. Le PAI-INN demandait déjà en 2001 aux États d'établir un système d'échange d'informations sur les navires INN⁸¹¹.

Ces listes, pour certaines, sont partagées et rassemblées par les États ou à travers une plateforme internet publique sans reconnaissance formelle au niveau international pour cette dernière⁸¹². De plus, les informations fournies par les organisations régionales de gestion des pêches mais aussi par Interpol avec ses « purple notice »⁸¹³ sont statiques et peu mises à jour régulièrement. Ces listes centralisées identifient uniquement le navire initialement inscrit avec une difficile prise en compte d'un éventuel changement d'identité, c'est-à-dire, par exemple, de nom ou de pavillon, pour cacher leurs activités. En recroisant ces informations entre-elles les organisations régionales tentent de mettre à jour les informations mais aucune institution autonome et reconnue par les États n'a été affectée concrètement à cette tâche. Seul le secrétariat de certaines organisations se charge de cette tâche lorsqu'elle est institutionnalisée et reconnue par les parties à travers une mesure renforcée de lutte contre la pêche INN. Pour autant, depuis 2007, des institutions internationales⁸¹⁴, et depuis 2012 l'Assemblée générale des Nations-Unies appellent pour une liste commune globale des navires INN en reconnaissant les listes établies par l'ensemble des organisations. Mais ce procédé, et les processus pour y parvenir, n'existent pas de manière systématique⁸¹⁵.

La nature même de la pêche INN, dynamique, limite l'effectivité des listes si elles ne sont pas mises à jour en temps réel, ou du moins régulièrement, ni même largement partagées. Les listes ne sont

⁸¹¹ Article 80.4 « *établissement d'un système d'échange d'informations sur les navires s'adonnant à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et coopération à cet effet* », FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁸¹² Ici une organisation non-gouvernementale www.tn-tracking.org, centralise ces listes : <http://iuu-vessels.org/iuu>. À ce jour, le 7 mars 2017, neuf organisations régionales de gestion des pêches conservent ou partagent des listes de navires qui suspectés d'avoir exercé des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans leurs propres zones ou dans les zones adjacentes. Ces organisations régionales de gestion des pêches sont :

- Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), qui n'a pas un statut d'organisation régionale de gestion de pêche mais le mandat de gérer les ressources dans la zone.

- Commission interaméricaine du thon tropical (CIAT)
- Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT)
- Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)
- Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)
- Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE)
- Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO)
- Commission des pêches du Pacifique occidental et central (WCPFC)
- Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO)

⁸¹³ Ce que l'on appelle les « purple notice », ou note violette traduit littéralement en français sont des informations que fournit Interpol sur les modes opératoires, les objets, les dispositifs et les méthodes de dissimulation utilisés par les criminels. Des notes sont parfois sorties sur des navires de pêches recherchés par plusieurs États dont l'activité de pêche est considérée comme une activité criminelle transnationale.

⁸¹⁴ Appendix 14, KOBE I, *Course of Actions for RFMOs from the Kobe meeting of joint tuna RFMOs, Key area of challenges*, Tuna, RFMO 2007/16, Kobe, Japan, January 26, 2007.

⁸¹⁵ UNGA, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 2012 [sans renvoi à une grande commission (A/67/L.22 et Add.1)] 67/79. Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, Nation Unies, Soixante-septième session Point 75, b, de l'ordre du jour, 2012, §. 56. « Engage instamment les organismes et arrangements régionaux de gestion des pêches à coordonner davantage leurs mesures visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment à dresser une liste commune des navires pratiquant ce type de pêche et à reconnaître les listes établies par les uns et les autres »

mises à jour que lors des réunions des parties, qui prennent une décision finale pour adopter ou pas la liste. Ces réunions ont généralement lieu deux fois par an. Cependant, les procédures de partage d'informations et de reconnaissance des autres listes INN varient selon les organisations. Ceci est une difficulté majeure dans la lutte contre la pêche INN, d'autant plus lorsque certains comités d'application des organisations régionales de gestion des pêches notent parfois l'incursion de navires figurant sur une liste de navires suspectés de pêche INN pêchant dans d'autres régions du monde où leur inscription n'a pas eu lieu. C'est par exemple le cas du navire *Okapi Marta*, répertorié par la CGPM en 2017, qui a été actif dans la région asiatique, où les ORGP compétentes ne l'avaient pas encore répertorié⁸¹⁶.

A ce jour trois modalités sont répertoriées dans le partage des informations des navires inscrits sur la liste INN avec une reconnaissance automatique d'autres listes, de croisement des données effectué par le secrétariat ou avec un recoupement conditionnel. A ce jour, seule la SPRFMO reconnaît et inclut automatiquement, *mutatis mutandis*, les listes des navires INN des autres organisations⁸¹⁷.

D'autres organisations comportent des dispositions pour permettre de croiser les données entre listes. La CPANE et la SEAFO ont des dispositions pour croiser les listes de navires, mais celles-ci se limitent à reconnaître la liste de l'autre et celles de deux autres organisations régionales de gestion des pêches, la CCAMLR et l'OPANO, pas toujours appliquées en pratique puisque la reconnaissance n'est pas automatique et dépend du travail du secrétariat. Par exemple, les navires de la CCAMLR ne figurent pas sur la liste de la CPANE. L'OPANO reconnaît la liste INN de la CPANE et, comme elle n'a répertorié aucun navire, sa liste repose uniquement sur les navires énumérés par cette dernière. De plus, l'OPANO a une liste distincte provenant de la CPANE et de la CCAMLR, et des liens vers toutes les autres listes de navires INN (à l'exception de la CGPM).

Dans le modèle avec recoupement conditionnel, les navires listés par d'autres ORGP sont listés si aucune objection n'est soulevée par les États parties. Ce modèle est présent pour la CCSBT, la CGPM et l'ICCAT. L'ICCAT, quant à elle, a développé un mécanisme de « *recoupement* » des listes de navires INN avec d'autres organisations thonières. Cette inclusion ou retrait d'un navire INN listé par une organisation régionale de gestion des pêches tierce est quasi-automatique. La procédure est encadrée et laisse le choix aux États parties à l'ICCAT d'objecter à cette décision⁸¹⁸. Pour objecter à l'inclusion de l'un de ses navires sur la liste INN, certaines organisations, comme

⁸¹⁶ CGPM, *Rapport de la onzième session du Comité d'application*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n°1215 FIAP/R1215(Bi), Rome, Italie, 29-30 juin 2017.

⁸¹⁷ SPRFMO, *Regulation CMM 04-17 Establishing a List of Vessels Presumed to Have Carried Out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing activities in the SPRFMO Convention Area* : "measures [against IUU fishing vessels] referred to in paragraph 14 shall apply *mutatis mutandis* to fishing vessels included in the final IUU list established by another RFMO and operating in the SPRFMO Convention Area."

⁸¹⁸ ICCAT, *Resolution establishing guidelines for the cross-listing of vessels contained on IUU vessel lists of other tuna RFMOs on the ICCAT IUU vessel list in accordance with Recommendation 11-18*.

l'ICCAT, prévoient que l'objection soit encadrée et acceptable sous certaines conditions. La première est qu'il existe des informations satisfaisantes pour établir que le navire n'a effectué aucune activité de pêche INN ou que des mesures efficaces ont été prises pour parer les activités de pêche INN en question, y compris les poursuites et l'imposition de sanctions d'une sévérité adéquate, sinon qu'il n'existe pas suffisamment d'informations pour établir une décision⁸¹⁹. En pratique, définir la « *sévérité adéquate* » ou les « *mesures efficaces* » est plutôt flou. Ainsi, si un État peut empêcher un de ses navires d'être listé à cause du besoin de consensus pour une telle décision cela pose des questions sur la force de frappe de l'organisation régionale de gestion des pêches dans la pratique et la légitimité d'automatiser la reconnaissance d'un navire sur toutes les listes existantes à travers le monde. Toutefois, certaines organisations comme la CCSBT ont une liste vide de navires suspectés de pêche INN depuis son adoption en 2013.

La CCAMLR, la WCPFC, ainsi que L'APSOI, qui vient d'adopter les procédures de mise sur liste INN, ne prévoit pas de recoupement, ni ne communique d'autres listes sur son site web. L'APSOI a engagé récemment des discussions avec la CCAMLR à ce sujet.

Les compétences de l'organisation au regard des listes de navires suspectés de pêche INN comportent ainsi des limites. La fin ne justifie pas toujours les moyens car d'autres problématiques juridiques et politiques entrent en jeu. Le fait qu'une organisation puisse automatiquement reconnaître une autre liste implique que les États reconnaissent aussi automatiquement les procédures de décisions d'autres organisations. Finalement, toute automatisation internationale de liste internationale commune fait encore peur aux États qui pourraient se voir pointés automatiquement du doigt – par différents acteurs amenant des preuves dont il n'aurait pas reconnue la légitimité – sans que l'État indexé ait consenti à participer au processus de décision des autres organisations.

La compréhension et la coordination de ces données est également un point essentiel. Comment ces informations sont stockées et vérifiées, et comment des alertes peuvent être lancées ? Les questions de confidentialité à des fins commerciales font généralement obstacles juridiques à la centralisation des données. A ceci s'ajoute la cohérence des mesures, avec celles d'autres organisations de gestion des pêches, afin d'optimiser l'effort de contrôle, plutôt que de neutraliser, mais aussi d'en réduire le coût global.

⁸¹⁹ ICCAT, *Recommendation Amending the Recommendation by ICCAT to Establish a List of Vessels Presumed to have Carried out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Activities in the ICCAT Convention Area* [Rec. 06-12], un nouveau §. 11 "Upon receipt of the final IUU vessel list established by another RFMO managing tuna or tuna-like species and any information regarding the list, the Executive Secretary shall circulate this information to the CPCs. Vessels that have been added or deleted from the respective lists shall be incorporated into or deleted from the ICCAT IUU Vessel List as appropriate, unless any Contracting Party objects within 30 days of the date of transmittal by the Executive Secretary on the grounds that: i) there is satisfactory information to establish that the vessel did not engage in any IUU fishing activities or that effective action has been taken in response to the IUU fishing activities in question, including, inter alia, prosecution, and imposition of sanctions of adequate severity, or ii) there is satisfactory information to establish that none of the requirements mentioned in i) above have been met with regard to a vessel taken off the respective lists, or iii) there is insufficient information to make a determination pursuant to sub-paragraph i), or ii), above within 30 days. In the event of an objection to a vessel listed by another RFMO managing tuna or tuna-like species being incorporated into or deleted from the ICCAT IUU Vessel List, such vessel shall be placed on the Provisional IUU Vessel List"

2. Le suivi de la sanction liée à l'inscription sur liste

La mise en place de sanctions et d'un suivi des infractions des navires ayant été suspectés d'activités de pêche INN, s'arrête à l'inscription du navire sur liste, la suite restant tributaire de la volonté de l'État du pavillon, ou de l'État des ressortissants à bord du navire, et de sa souveraineté de prendre des sanctions dissuasives ou pas. L'organisation régionale de gestion des pêches n'interfère pas ici, avec la responsabilité de l'État du pavillon.

Toutefois, quelques organisations, conscientes du blocage qu'engendre le principe de souveraineté de l'État pour dissuader les opérateurs dans une potentielle récidive ou continuité de leur activité, ont mis en place des mesures suggérant à l'État du pavillon et aux autres États parties de prendre des mesures en ce sens mais aussi de mener des enquêtes concernant la participation de toute personne physique ou morale, placée sous leur juridiction⁸²⁰. Ce suivi est important afin de mesurer l'effort coopératif des parties et des non parties à l'organisation. Lorsque ces informations sont transparentes, cela permet une incitation des États vis-à-vis du public et des sociétés civiles, nationales, ou des autres États à se conformer davantage aux règles de l'organisation régionale de gestion des pêches et à édicter des sanctions dissuasives, en outre par peur de détériorer leur image qui serait sujet à critique sur la scène internationale. Par ailleurs, les rapports des comités de conformité (*compliance committee* en anglais) ne sont pas encore tous publics pour suivre les réponses apportées par les États du pavillon.

La recommandation de la CTOI établit par exemple que les Parties doivent soumettre ponctuellement au Secrétariat et aux autres Parties des rapports, soumis aux règles de confidentialité des États, exposant les actions et les mesures prises pour ses navires inscrits. Ces dispositions assez nouvelles en termes de soutien au Plan d'action international de lutte contre la pêche INN, méritent d'être évoquées au titre de la transformation du droit des pêches et doivent être poursuivies et améliorées.

Les mesures de lutte contre la pêche INN n'étant par ailleurs pas harmonisées entre les organisations régionales de gestion des pêches, du fait d'enjeux économiques, politiques et parfois environnementaux ou sociaux spécifiques sur les mers et océans, cette situation facilite les activités qui se déplacent vers les régions les moins contrôlées, pour peu que les ressources s'y trouvent naturellement. L'harmonisation reste fatalement difficile, tributaire de l'histoire des pêcheries et des spécificités des activités de pêche dans certaines zones qui ont amené à différentes formes de régulation que le droit contemporain se doit de durcir.

⁸²⁰ CTOI, *Recommandation 11/03, qui remplace la résolution la Résolution 06/01 puis résolution 09/03*, 2003. Ces dispositions sont appliquées depuis le 1^{er} juillet 2008, suite à la résolution Résolution 01/07 [remplacée par la Résolution 14/01] Concernant le soutien du Plan international d'action INN.

Sous-section II. Les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches

Les organisations régionales de gestion des pêches et surtout ce qu'elles produisent comme normes, ont une influence sur les relations entre États, au sein de l'organisation régionale de gestion des pêches, et vis-à-vis de l'État tiers, venant modifier variablement les politiques nationales et préconisant ou instituant des mesures juridiques capables d'amorcer l'uniformisation de politiques publiques, au moins pour certaines espèces exhaustivement traitées. Il est possible de penser que la réduction de l'originalité des initiatives nationales entreprises (dans l'hypothèse où cette originalité conduit à échouer) pourrait limiter les abus manifestes de quelques opérateurs souhaitant contourner les règles. Cette harmonisation publique peut prendre des formes plus ou moins dirigistes, certains auteurs l'ayant relevé pour la Méditerranée⁸²¹.

Les mesures de contrôle, de suivi et de surveillance des pêches se sont accrues au XXI^{ème} siècle, largement véhiculées par les organisations régionales de gestion des pêches, elles contribuent largement à la lutte contre la pêche INN. On retrouve des pratiques ou des standards minimaux internationalement reconnus. Traduites en mesures, ces dernières sont indispensables et la base, même si elles ne sont jamais exhaustives, ni optimales, pour contrer les activités de pêche INN qui requièrent d'avoir une bonne gouvernance des pêches

Ces mesures de « base » sont des outils indispensables pour contrer les pratiques non conformes en droit, indépendamment du type de pêcherie gérée, telles les mesures visant l'identification des navires au sein des registres des organisations (§.I.) qui s'accompagne des mesures relatives à la collecte des données de captures (§. II.) essentielle à la déclaration correcte des captures et de leur origine. Pour couvrir l'activité des navires les mesures relatives aux technologies de contrôle et de surveillance des navires (§.III.) en passant par les mesures relatives aux débarquements des captures (§.IV.) de la responsabilité de l'État du port et les mesures relatives au commerce des produits halieutiques (§. V.) qui couvrent la chaîne d'approvisionnement. Pour finir les mesures relatives aux procédures d'inspection conjointe en mer (§. VI.), intéressante juridiquement du point de vue des moyens et des actions de police en haute mer sont aussi étudiées.

⁸²¹ GALLETTI F., CAZALET B., « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée: Du droit de la mer et de la situation d'indétermination des "eaux sous juridiction" en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », In RIOS RODRIGUEZ J. OANTA G.A., *le droit public à l'épreuve de la gouvernance*, journée franco-espagnole, CERTAP-CDED, Presses Universitaires de Perpignan 257-296. 8, 2011, p 288.

§. I. Mesures relatives à l'identification des navires de pêches

Comme le droit de la navigation maritime, le droit des pêches contemporain ne se fait pas sans identification des navires. Les mesures relatives à l'identification des navires pour lutter contre la pêche INN prennent principalement en compte les informations contenues dans le registre⁸²² des navires. La collecte de ces données relève de la compétence des États parties aux organisations régionales de gestion des pêches que ce soit en tant qu'État côtier ou État du pavillon. Néanmoins, des recommandations régionales sont établies pour harmoniser les politiques de surveillance nationale au regard des navires sous responsabilité des États et pour déterminer des conditions minimales d'accès aux zones maritimes, comme les informations devant figurer a minima dans ces registres.

En la matière, les directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon de la FAO de 2013 ont établi un cadre de bonnes pratiques visant la tenue du registre des pêches⁸²³. Ceci est détaillé à l'article 16 des directives sur les procédures relatives à l'immatriculation d'un navire sur le registre des pêches de l'État du pavillon ou de l'État côtier comme la vérification de l'historique du navire en matière de pêche INN, des mises à jour régulières et transparentes puis la notification de changement de pavillon⁸²⁴. C'est dans ce cadre que les organisations régionales de gestion des pêches demandent un rapport aux États pour publier la liste des navires autorisés à pêcher dans leur zone de compétences. Ces listes sont généralement accessibles au public.

Un des grands problèmes liés à la pêche INN a longtemps été, et reste toujours, la ré-immatriculation de navires auprès d'États qui n'ont pas la capacité, ni la volonté politique de faire respecter les mesures internationales de conservation et de gestion des pêches. L'Accord FAO visant à favoriser le respect, par les navires de pêche en haute mer, des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993, visait déjà à empêcher la ré-immatriculation des navires. L'article 3.5 de cet accord sur la responsabilité de l'État du pavillon exposait qu'aucune Partie ne devrait autoriser en haute mer, l'utilisation d'un navire de pêche antérieurement immatriculé dans le territoire d'une autre Partie qui a compromis l'efficacité de mesures internationales de

⁸²² On considère ici comme registre une « liste », un « livre » électronique (ou non) permettant l'enregistrement c'est à dire de répertorié les navires qui ont acquis le pavillon d'un État. L'État, à travers ce registre, recense et recueille des données sur ses navires qu'ils soient actifs ou non dans leur activité de pêche. Le registre est parfois géré par les autorités en charge du transport maritime car tout navire, peu importe son activité y figure, à l'exception des navires de pêche artisanale dans certains pays en développement dont l'accès à l'activité de pêche est libre.

⁸²³ FAO, *Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon*, 2013, op. cit.

⁸²⁴ *Ibid.*, Article 16, « a) la vérification de l'historique du navire; b) les motifs de refus d'immatriculation du navire, y compris, dans la mesure du possible, le fait que le navire figure sur une liste de navires pratiquant la pêche INN ou qu'il est immatriculé dans deux États ou plus; c) les exigences en matière de radiation des registres; d) la notification de changements et les exigences en matière de mises à jour régulières; e) la coordination entre organisations concernées (s'occupant des pêches, de marine marchande, etc.) et avec les États du pavillon antérieurs afin de déterminer si le navire fait l'objet d'une enquête en cours ou est passible de sanctions susceptibles de motiver des changements successifs de pavillon, à savoir la pratique consistant pour un navire à changer de pavillon afin de contourner les mesures ou les dispositions de conservation et de gestion adoptées aux niveaux national, régional ou mondial ou de faciliter le non-respect de ces mesures ou dispositions ».

conservation et de gestion⁸²⁵. Ceci afin de ne pas permettre de « *droit à l'oubli* », ni accepter une tolérance de ces comportements rendus possibles par l'utilisation d'un navire spécifique.

Toutefois, il convient à chaque État d'appliquer le droit international et par conséquent de mettre des procédures de vérifications des navires en place lors de l'enregistrement sous son pavillon. La pêche INN persiste avec des lacunes pour les registres des pêches car au niveau international avant 2013, aucune réglementation pour la pêche n'avait identifié un numéro d'identification unique, comme le numéro OMI pour les navires de commerce, pour les activités de pêche (industrielle dans ce cas). Par conséquent, un changement de pavillon pouvait être simplement effectué, afin de rendre le navire difficilement identifiable - car il demande une coopération interétatique renforcée avec des mémorandums d'accord pour échanger les données - et empêcher de retracer un quelconque historique de ses activités, ses déplacements et leur raison, ou seulement par l'intermédiaire de photos comparées et de surveillance tatillonne. Un processus couteux, complexe et rarement utilisé par les organisations régionales de gestion des pêches.

Le droit des pêches a longtemps été très distinct du droit maritime avec lequel il a peu de points communs, relevant davantage de droit international, public, de la mer et des pêches. Parfois il existe un rapport avec le droit maritime, mais de manière assez exceptionnelle. Sur un plan pratique, cela semble assez peu cohérent. Aussi, une collaboration entre l'Organisation maritime internationale (OMI) et la FAO depuis 2000⁸²⁶ ayant pour but de lutter contre la pêche INN a finalement porté ses fruits, puisqu'en 2013 le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale aux cours de sa 92^e réunion, a approuvé des modifications au système d'identification des navires de l'OMI en supprimant l'exclusion des navires exerçant exclusivement des activités de pêche. Ceci a été adopté par l'Assemblée de l'OMI à sa 28^e réunion en novembre 2013⁸²⁷. Les navires de pêche de plus de 100 tonnes en jauge brute pouvaient désormais accéder, sur une base volontaire, au numéro OMI. C'est ensuite en 2014 que le numéro OMI a été utilisé pour le Registre mondial des navires de pêche, des navires congélateurs et d'avitaillement mis en place par la FAO, ce qui forme un instrument conséquent de lutte contre la pêche INN. En 2016, la circulaire OMI No 1886/Rev 6⁸²⁸ étend enfin le numéro OMI d'identification des navires aux navires motorisés

⁸²⁵ Article III.5. « (a) Aucune Partie n'autorise l'utilisation pour la pêche en haute mer d'un navire de pêche antérieurement immatriculé dans le territoire d'une autre Partie qui a compromis l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion, à moins qu'elle ne soit convaincue que: (i) toute période de suspension par une autre Partie d'une autorisation à être utilisé pour la pêche en haute mer pour ce navire de pêche est venue à expiration; et (ii) aucune autorisation de pêche en haute mer pour ce navire de pêche n'a été retirée par une autre Partie dans les trois dernières années », FAO, *Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993*, op. cit.

⁸²⁶ La première session du groupe de travail entre la FAO et l'OMI s'est tenue à Rome du 9 au 11 Octobre 2000, la seconde session s'est tenue à Rome du 16 au 18 juillet 2007, et la troisième session s'est tenue à Londres du 16 au 18 novembre 2015.

⁸²⁷ AGNU, *Resolution A.1078(28) Adopted on 4 December 2013 (Agenda item 10) IMO Ship identification Number Scheme*, 28th session of the Assembly, Agenda item 10 A 28/Res.1078, 15 January 2014.

⁸²⁸ IMO, *Implementation of resolution A.1078(28) – IMO ship identification number scheme*, Circular Letter No.1886/Rev.6 8 August 2016, §. 3 « Furthermore, the management of the identification scheme will endeavour to cover all motorized inboard fishing vessels of less than 100 GT down to a size limit of 12 metres in length overall (LOA), that are authorized to operate outside waters under national jurisdiction ».

de moins de 100 tonne en jauge brute et jusqu'à 12 mètres de longueur hors tout (LHT) qui sont autorisés à pêcher dans les eaux au-delà des juridictions nationales.

Les directives sur la conduite volontaire de l'État du pavillon en 2014 établissent le besoin de l'attribution au navire d'un numéro d'identification unique, reconnu sur le plan international, qui permette de l'identifier indépendamment des éventuels changements d'immatriculation ou de nom survenus au fil du temps est recommandé⁸²⁹. C'est suite à ces nouvelles mesures internationales que les organisations régionales ont commencé à adopter des réglementations plus strictes que celles internationalement convenues en demandant un numéro d'identification unique Lloyds ou OMI obligatoire pour les navires autorisés à pêcher à leurs États parties.

Ce point de la traçabilité est tout à fait essentiel et témoigne de la transformation du droit des pêches contemporain. Depuis, la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 71/123 du 7 décembre 2016 encourage les organisations régionales de gestion des pêches à intégrer le numéro OMI comme obligatoire pour les flottes pêchant sous les compétences des organisations régionales de gestion des pêches⁸³⁰. En 2018, la CGPM est la dernière organisation à n'avoir pas rendu le numéro OMI obligatoire en haute mer pour la pêche industrielle. Cependant une nouvelle résolution a été approuvée en 2017 pour qu'une telle exigence soit mise en place en 2019⁸³¹.

Une fois le navire identifié correctement, la collecte des données de captures qui s'effectue à son bord par les observateurs, ou consignées par le capitaine au sein des journaux de bord, permettent de documenter l'activité de pêche et d'encadrer la légalité de ses déclarations.

§. II. Mesures relatives aux collectes des données de captures

Les mesures relatives aux collectes de données de captures englobent la présence d'observateurs et la tenue de journaux de bord. Observateurs et journaux de bord n'ont pas de rôle direct dans la lutte contre la pêche INN mais ils servent à surveiller si elle se produit. Les journaux de bord permettent de recouper parfois les données de captures et leurs positions géographiques avec les données du commerce comme les données sur l'importation et l'exportation. Pour les observateurs, la surveillance à bord de l'activité de pêche INN est passive. Le rôle premier de l'observateur sera

⁸²⁹ Appendice 1 « Conditions relatives aux autorisations », §. 29, alinéa c, sous-alinéa iv (extrait du PAI-INDNR, §. 47), FAO, *Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon*, 2013, op. cit.

⁸³⁰ AGNU, A/RES/71/123, *Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, le 7 décembre 2016.

⁸³¹ L'utilisation obligatoire du numéro OMI en 2019 est établie dans la *Résolution CGPM/41/2017/6 relative à l'application d'un numéro de l'Organisation maritime internationale*. Dans le cadre du la *Recommandation CGPM/33/2009/5 concernant l'établissement du registre régional des navires de pêche de la CGPM*, le numéro OMI était facultatif.

de collecter des données scientifiques. Certaines organisations précisent d'ailleurs que les observateurs ont un rôle exclusivement scientifique comme à la CTOI, la CCAMLR, l'IATTC et l'APSOI et en aucun cas un rôle de contrôle (hormis dans le cas spécifique des transbordements en mer pour la CTOI qui vise directement le contrôle de l'activité⁸³²).

Toutes les organisations régionales de gestion des pêches n'ont pas forcément mis en place un programme d'observateurs à bord, à l'image de la CGPM, la NEAFC, la NPFC et la SPRMO. Les observateurs à bord ne relèvent que de mesures nationales. La question est parfois en partie d'ordre pratique au vu des conditions de travail difficiles à bord de navires hauturiers à longue distance des côtes. Une problématique qui a amené ces dernières années, face au manque de sécurité à bord des observateurs, au test de caméras embarquées pour accompagner les observateurs même si aujourd'hui, il serait compliqué de remplacer totalement le rôle de l'observateur.

Les mesures de ce type (journaux de bord et observateurs), ces deux points relevant de la compétence des États, permettent la compilation d'un grand nombre de données, mais souvent commandées prédéfinies selon les protocoles de collecte de données en amont que les organisations régionales de gestion des pêches tentent d'harmoniser. C'est pourquoi les technologies de surveillance des navires permettent de vérifier la bonne foi des opérateurs et d'entreprendre des contrôles ciblés.

§. III. Mesures relatives aux technologies de contrôle et surveillance des navires

Les règles internationales (et nationales) du droit des pêches ont été fixées avant l'évolution des technologies que l'on connaît actuellement. La scientifique est vraie aussi. Les organisations régionales de gestion des pêches les utilisent et s'y adaptent diversement.

Le Groupe de travail mixte FAO/OMI/OIT de lutte contre la pêche INN en 2015 a pris en compte les trois systèmes principaux de suivi et de surveillance des navires: le système de surveillance des navires par satellite (SSN ou VMS en anglais), le système d'identification automatique (AIS) et le système d'identification et de suivi des navires à grande distance (LRIT)⁸³³. Les deux premiers outils servent des objectifs différents, à savoir la gestion des pêches et la sécurité de la navigation, respectivement. Néanmoins, l'AIS permet aujourd'hui de compléter les informations parfois manquantes de la position des activités des navires accessible par tous et techniquement de vérifier aussi la vitesse de navigation. A titre d'illustration, l'AIS permet de vérifier le passage inoffensif d'un navire dans une ZEE ou de suspecter une activité de pêche non autorisée s'il ralentit en même temps qu'il navigue.

⁸³² CTOI, *Résolution 14/06 établissant un programme pour les transbordements des grands navires de pêche*, 2014

⁸³³ Groupe de travail FAO/OMI/OIT, 2015, §. 23.

Si le système AIS est à l'origine un outil de sécurité maritime pour éviter la collision entre navires. Le système de surveillance satellitaire (SNS ou VMS en anglais) est, quant à lui, directement utilisé pour surveiller les navires de pêches et lutter contre la pêche INN. C'est ce système qui est principalement utilisé pour le suivi, le contrôle et la surveillance des pêches car il permet de transmettre les données de position du navire 24 heures sur 24.

Ces technologies, pour peu que les données soient techniquement harmonisées et transférables à divers centres de contrôle des pêches permettent de surveiller les trajectoires et les déplacements des navires. Les incursions de navires dans des zones fermées à la pêche peuvent être, par exemple, détectées à condition que le capitaine ne débranche pas l'émetteur satellitaire, ce qui serait par ailleurs interprétable comme suspect. Ces techniques de contrôle et de surveillance contribuent aussi à la vérification des données des journaux de bord et autres déclarations du capitaine. Le croisement de données diverses permet de vérifier leur vraisemblance. A titre d'exemple, l'étude croisée des données de capture signalées avec le certificat de capture et les données VMS permet une vérification de la véracité des informations géographiques des lieux de captures et du temps d'opérations fournis par les opérateurs.

Cependant, la mise en place de ces systèmes satellitaires coûteux n'est pas si évidente. En 2018, le comité d'application montre que, presque 10 ans après *la Recommandation CGPM/33/2009/7 relative à des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance des navires par satellite dans la zone d'application de la CGPM*, des difficultés de mise en œuvre de ce système coûteux persistent pour les États de la région, qui se mettent toutefois en place au fur et à mesure⁸³⁴.

A partir des années 2000, les droits et obligations des États vis-à-vis du droit international des pêches maritimes sont désormais appréciés au regard de l'utilisation de cet outil intrusif, le SSN. C'est ce que confirme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui relève que ce système devrait dorénavant être intégré aux cadres juridiques nationaux relatifs à la gestion des pêches⁸³⁵. C'est-à-dire, techniquement, une obligation d'emport du transpondeur et d'émission de données de localisation par le système satellitaire.

Depuis dix ans, le consensus pour l'utilisation de cette technique n'est pas toujours évident à recueillir, du moins pour l'utilisation qui en serait faite et les services qu'il rendrait. Les obligations requises pour contrôler l'activité de pêche divergent selon les organisations régionales de gestion des pêches. Les participants de l'Atelier Kobe II sur les moyens de contrôle et de surveillance, tenu à Barcelone (Espagne) du 3 au 5 juin 2010 recommandaient d'utiliser le système SNS (VMS en

⁸³⁴ GFCM, *Report of the Working Group on Vessel Monitoring Systems (VMS) and related control systems in the GFCM area of application, including an ad hoc session on the development of integrated MCS for turbot in the Black Sea*, Beirut, Lebanon, 26- 27 April 2018.

⁸³⁵ LEBOEUF C., *De la surveillance des activités humaines en mer. Essai sur les rapports du droit et de la technique*, Thèse en droit public, Centre de Droit Maritime et Océanique (EA 1165), Université de Nantes, 2013, p. 157.

anglais) aux organisations régionales de gestion des pêches thonières, et requéraient que lesdites organisations présentent un rapport à la Réunion Kobe III prévue pour 2011 sur leurs actions à l'égard de ces recommandations. C'est-à-dire les contenus, la structure, la couverture géographique et la fréquence des messages VMS ainsi que la mise en œuvre de ce système s'il n'existe pas encore⁸³⁶. Le format de l'ICCAT étant le plus approprié à cette période⁸³⁷. Le format du système VMS n'est toujours pas universel et dépend de l'entreprise contractée pour la mise en place de cet outil.

Les États côtier et du pavillon sont responsables de ces systèmes et du transfert des informations de leurs navires vers l'organisation régionale de gestion des pêches qui fait office de bureau de coordination. Ce rôle lui permet d'avoir connaissance des attitudes des États par rapport à leurs nationaux, et d'organiser avec plus ou moins de fermeté, vis-à-vis de ses États parties, la progression des réflexes des capacités de contrôle des administrations nationales.

Aujourd'hui, toutes les organisations régionales de gestion des pêches examinées exigent que les membres utilisent ce système de surveillance. Une exception est la NPFC, organisation régionale de gestion des pêches récente, qui travaille actuellement sur le développement dans cette direction et prévoit de lancer un système VMS en janvier 2019⁸³⁸. Il convient toutefois de noter que les risques de contourner la loi et de déguiser le poisson provenant d'opérations INN au point de débarquement au port ou par transbordement est possible et que dans ce cadre, des normes de surveillance des transbordements complémentaires sont adoptées au sein de ces instances régionales.

§. III. Mesures relatives aux débarquements des captures : les transbordements en mer et débarquements aux ports

Les mesures relatives aux débarquements des captures concernent principalement l'activité de transbordement et les mesures du ressort de l'État du port. Avant l'entrée en vigueur en 2016 de l'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN, les organisations régionales de gestion des pêches avaient déjà établi quelques mesures en ce sens. Par exemple, la CCAMLR exigeait des contrôles et inspections au port des navires ayant été suspectés d'avoir entrepris des activités illicite, non déclarée et/ou non

⁸³⁶ Atelier KOBE II sur les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance, Barcelone, 2010

“VMS 1. Là où elles n'existent pas encore, établir des normes en ce qui concerne le format (cf. le format ICCAT ci-joint fourni en exemple), les contenus, la structure et la fréquence des messages VMS ; et 2. S'assurer qu'il n'existe pas de lacunes au niveau de la couverture géographique des programmes régionaux de VMS, et de l'ensemble des types et des tailles de navires pertinents participant aux programmes VMS pendant leur présence en haute mer.”

⁸³⁷ *Ibid.*

⁸³⁸ NPFC, *North Pacific Fisheries Commission Technical and Compliance Committee Work Plan*, North Pacific Fisheries Commission, 2017.

règlementée⁸³⁹. Contrairement à l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port, la CCAMLR prend la position qu'il serait préférable de laisser le suspect entrer au port pour un contrôle plutôt que de lui refuser l'accès afin qu'il débarque ses captures dans un autre États tiers⁸⁴⁰. Pourtant, des lacunes étaient largement notées que ce soit à la CCAMLR avec la non-inclusion des activités de support lié à la pêche pour le contrôle au port (comme défini dans l'Accord du ressort des mesures de l'État du port)⁸⁴¹ ou à l'ICCAT où l'inspection au port était limitée aux États non-parties⁸⁴².

Les inspections portuaires offrent une possibilité supplémentaire de vérifier que les captures sont conformes aux mesures de conservation et de gestion des organisations régionales de gestion des pêches lorsque les opérateurs de pêche INN profitent des insuffisances de la mise en application en mer. Parmi les organisations régionales de gestion des pêches étudiées, toutes sauf l'IATTC, le NPFC et la WCPFC ont établi des normes pour les inspections portuaires. La plupart de ces organisations demandent également à leurs pays membres de désigner un nombre limité de ports pour le débarquement des espèces qui est publié par les organisations régionales de gestion des pêches. La CPANE, dans son système de contrôle et d'application, demande instamment de désigner des ports où les opérations de débarquement ou de transbordement et les services portuaires sont autorisés, mais ne fournit pas de directives supplémentaires ni ne publie publiquement une liste de ces ports. La CCAMLR recommande aux États de désigner des ports auxquels les navires de pêche peuvent demander l'entrée, mais ne donne pas suite aux décisions prises à cet égard.

Les mesures de l'État du port permettent de prolonger la lutte contre la pêche INN lorsqu'un navire aurait été suspecté puisque l'entrée au port d'un État partie pourrait lui être refusée. Cela peut également être un refus plus général de toutes les parties à l'organisation pour un État qui est considéré non coopératif et ne se conformant pas aux règles de l'organisation régionale de gestion des pêches.

Par ailleurs, pour prendre de telles décisions basées généralement sur une analyse des risques, les mesures en termes de commerce et de traçabilité des produits deviennent le dernier maillon indispensable d'une chaîne de contrôle des activités de pêche INN. Très différentes d'inspiration, et de nature, sont les mesures relatives aux commerces des produits halieutiques.

⁸³⁹ CCAMLR, (CM 10-03) *Port inspections of fishing vessels carrying Antarctic marine living resources*, 2015.

⁸⁴⁰ CEO M., FAGNANI S., SWAN J., TAMADA K., WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit., p 58.

⁸⁴¹ *Ibid.*, p 58 « CCAMLR should develop a more comprehensive approach to port by defining fishing vessel to include refer and support vessel and widening the obligation to inspect to any fishing vessel suspected of carrying toothfish, or of having been engaged in fishing on that species in the recent past ».

⁸⁴² *Ibid.*, Pour l'ICCAT (Recommendation Establishing a Programme for Transshipment [Recommendation 06-11], Annex 3), un panel d'expert avait noté en 2012 « In considering implementation of port State measures by members, the Panel noted that mandatory inspection and possible prohibition of landing and transshipment in ports are limited only to non-Contracting Party vessels, port State measures are inconsistent and inspections are random ».

§. IV. Mesures relatives au commerce des produits halieutiques

Les mesures relatives au commerce des produits halieutiques pour lutter contre la pêche INN sont les plus récentes. Ces mesures ont émergé dans le cadre du droit international des pêches au début des années 2000 avec le Plan d'action international de lutte contre la pêche INN de la FAO de 2001 puis avec la prise de conscience de l'importance du rôle de l'État de commercialisation et du port pour limiter l'entrée de ces produits halieutiques sur le marché (voir *Infra* titre I.). L'angle est celui du droit international économique.

Les organisations régionales de gestion des pêches se sont adaptées aux changements du droit international des pêches, et à la montée de mesures commerciales pour limiter la pêche INN. Si la liste de navires suspectés de pêche INN est un outil qui permet d'identifier les États du pavillon « *non responsables* » et de décider ensuite de mesures coercitives relatives au commerce comme l'interdiction de débarquer ces captures, les certificats de documentation de captures mis en place dans quelques-unes des organisations régionales de pêche sont aussi des outils relatifs aux commerces des produits halieutiques dû au fait qu'il est prévu une traçabilité renforcée des produits échangés sur le marché international.

La mise en place de systèmes de documentation de capture (CDS), parfois appelé systèmes de documentation des prises dont l'outil est le certificat de capture qui accompagne les prises, s'est installé au sein de plusieurs organisations régionales de gestion des pêches comme la CCAMLR pour la légine, l'ICCAT pour le thon puis la CCSBT pour le thon rouge et la CTOI pour le thon patudos, listaos et albacores. Cet outil permet de tracer les produits halieutiques tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de la mer à l'assiette du consommateur.

Cependant, pendant longtemps il n'a pas existé de définition internationalement acceptée des certificats de capture (CDS) dont les terminologies ont divergé ce qui porte à confusion, leur conception, leur objectif et leur fonction⁸⁴³. Par exemple pour le thon, dans des zones voisines à la CTOI ou encore la CCSBT, on note que la WCPFC n'a toujours pas mis en place une telle initiative. Celle-ci est actuellement en discussion.

Au vu de l'ampleur et de la multiplication du nombre de certificats de documentation de capture, la FAO, en juin 2015, a organisé une consultation d'experts avec l'objectif de mettre en place des directives volontaires internationales pour les systèmes de documentation de capture. En 2017, les directives d'application volontaires relatives aux programmes de documentation des prises de la

⁸⁴³ HOSCH G., *Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches*, 2016, op. cit., p. 11.

FAO sont adoptées⁸⁴⁴. Elles définissent le système de documentation de capture comme « *un système ayant pour objectif principal d'aider à déterminer tout au long de la chaîne d'approvisionnement si les poissons proviennent de captures effectuées conformément aux mesures de conservation et de gestion nationales, régionales et internationales établies conformément aux obligations internationales pertinentes, ci-après dénommées comme "CDS"* ». L'objectif se définit ici clairement comme un objectif de conformité et d'application des mesures. L'outil de ce système est le certificat de capture ou « *attestation de capture* » qui se définit comme « *un document officiel accompagnant un envoi et validé par l'autorité compétente, permettant d'obtenir des informations exactes et vérifiables concernant les poissons traversant la chaîne d'approvisionnement* »⁸⁴⁵.

Ces directives très récentes ont été établies afin de guider les États et les organisations internationales vers des systèmes de documentation des prises plus transparents, simples, claires et harmonisés pour éviter la création de barrières aux commerces (grande crainte du système du droit du commerce de l'OMC) et minimiser la charge administrative pesant sur les autorités de contrôle, afin d'atteindre une compatibilité de tous les systèmes. On retrouve donc six grands principes provenant du droit des pêches mais aussi liés au droit économique, puisque les systèmes de documentation de captures sont des outils intégrés au marché : être conforme avec le droit international, éviter les obstacles au commerce des ressources naturelles, la reconnaissance de l'équivalence entre les régimes, une approche fondée sur le risque puis la fiabilité, la simplicité, la clarté et la transparence des formats électroniques dans la mesure du possible. Ces principes se retrouvent dans le Plan d'action international de la FAO de lutte contre la pêche INN qui prévoyait déjà des mesures relatives au commerce des produits halieutiques, conformes aux principes, droits et obligations de l'OMC, comme équitables, transparentes et non-discriminatoires⁸⁴⁶. Le fait que ces mesures soient adoptées au sein des organisations régionales de gestion des pêches donne un avantage de légitimité car ces documentations sont mises en place par des mesures multilatérales.

Par ailleurs, les organisations régionales de gestion des pêches ayant mis en place des CDS n'ont pas toutes élaborées des procédures conformes aux Directives volontaires de la FAO sur les systèmes de documentation des captures de 2017. L'ICCAT dispose d'un programme de documentation des captures pour les programmes de thon rouge de l'Atlantique et de documents statistiques sur le thon obèse et l'espadon. Mais dans sa dernière évaluation de performance, la nécessité de remplacer les programmes de documents statistiques actuellement en place par un système harmonisé avec d'autres organisations régionales de pêche thonières a été pointée⁸⁴⁷.

⁸⁴⁴ FAO, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, Rome, 2018.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, traduit de l'anglais, §. 2.1. « *Catch Documentation Scheme* », means a system with the primary purpose of helping determine throughout the supply chain whether fish originate from catches taken consistent with applicable national, regional and international conservation and management measures, established in accordance with relevant international obligations, hereinafter referred to as "CDS." » et §. 2.2 « *Catch certificate* » means an official document accompanying a consignment and validated by the competent authority, allowing accurate and verifiable information concerning fish passing through the supply chain ».

⁸⁴⁶ Article 66, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁸⁴⁷ ICCAT, *Report of the 2nd Independent Performance Review of ICCAT (2016)*, International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, 2016.

D'autres organisations ont tenté de se rapprocher de ce système comme l'IATTC qui a un unique programme de documentation statistique sur le thon obèse de l'IATTC (résolution C-03-01), mais qui ne répond pas à la définition d'un certificat de documentation de capture⁸⁴⁸. Depuis quelques temps, cette même organisation tente de développer un certificat de capture pour le thon rouge du pacifique qu'elle veut concevoir comme telle⁸⁴⁹. Cette initiative est soutenue par la CCSBT qui a comme objectif d'élaborer un certificat de documentation de capture électronique en prenant en compte les travaux de la WCPFC et les autres organisations régionales de gestion des pêches pour cette espèce hautement migratrice, le thon rouge, traversant les zones de compétences des organisations régionales de gestion des pêches⁸⁵⁰.

La CCSBT a mis en place un certificat de capture pour le thon rouge en 2006, révisé en 2014, qui tend à aller vers un système électronique⁸⁵¹. En ce sens, à la douzième réunion du comité d'application (ou de conformité) les parties ont discutés des difficultés à mettre en œuvre un système électronique de documentation des captures. Le Japon et Taïwan, en particulier, ont estimé qu'un certificat de documentation des captures électronique (e-CDS) n'était pas pratique compte tenu de leur situation et s'inquiétaient des difficultés rencontrées avec un CDS électronique dans les situations où le serveur e-CDS serait en panne⁸⁵². En 2017, les membres ont exprimé le souhait de progresser dans le projet de révision de la résolution du CDS vers un e-CDS et les discussions ont porté sur trois aspects principaux du projet pour lesquels aucun consensus n'a été atteint, à savoir: la question de savoir si les certificats de stockage dans les fermes aquacoles de l'espèce et les certificats de marquage de capture doivent être joints aux certificats d'exportation de capture, et la nécessité de valider les poids au débarquement⁸⁵³.

Le Plan d'action notifiait déjà en 2001 que des dispositifs électronique normalisés devraient être mis en place pour éviter les fraudes sur les documentations de capture pour combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée⁸⁵⁴. Dix-huit ans après cette modalité est très peu mise en œuvre. Pourtant, le CDS électronique est préconisé au niveau international avec les directives volontaires de la FAO encore en 2017 car les systèmes papier ne peuvent plus répondre aux

⁸⁴⁸ ISSF, *RFMO Catch Documentation Schemes: a summary*, International Seafood Sustainability Foundation, 2016.

⁸⁴⁹ IATTC, *Inter-American Tropical Commission 90th meeting (Resumed)*, La Jolla, California (USA), 12-14 October 2016 ; IATTC, *Resolution C-16-08 Measures for the conservation and the management of Pacific Bluefin Tuna in the Eastern Pacific Ocean*, §. 7 « CPCs shall continue to cooperate to develop a catch documentation scheme (CDS) for Pacific bluefin tuna that is, if possible, electronic. The decisions related to a CDS for Pacific bluefin tuna, specifically, should be informed, in part, by the Joint IATTC-WCPFC NC Working Group meetings »

⁸⁵⁰ WCPFC, *Conservation and Management Measures (CMMs) and Resolutions of the Western Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC) Compiled 10 Apr 2018 - 17:04*, en annexe de la Mesure de Conservation et de gestion 2017-08 sur le thon rouge (traduit de l'anglais): WCPFC, *Conservation and Management measure for Pacific Bluefin Tuna Conservation and Management Measure 2017-08*, Commission 40th Regular Session, Manila, Philippines 3 – 7 December 2017.

⁸⁵¹ CCSBT, *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme (revised at the Twenty-First, Annual meeting: 16 October 2014*.

⁸⁵² CCSBT, *Report of the Twelfth Meeting of the Compliance Committee*, Yogyakarta, Indonesia, 5 - 7 October 2017.

⁸⁵³ *Ibid.*, §. 50.

⁸⁵⁴ Article 76, « les exigences en matière de certification et de documentation devraient, autant que possible, être normalisées et des dispositifs électroniques devraient être mis en place, chaque fois que possible, pour assurer leur efficacité, réduire les possibilités de fraude et éviter de surcharger inutilement les opérateurs commerciaux », FAO, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

nombreuses permutations et aux besoins de traçabilité des chaînes d'approvisionnement car la falsification des documents y est propice⁸⁵⁵.

L'Union européenne est actuellement en transition vers une technologie électronique des CDS. En même temps, sa mise en œuvre peut être coûteuse, l'objectif étant donc de limiter les charges administratives. Une autre difficulté a été notée pour les petits importateurs de thon rouge qui ne soumettent pas de copies d'importation des formulaires CDS de façon indépendante, sans l'aide du Secrétariat, par exemple pour l'Australie, l'Union européenne et l'Afrique du Sud⁸⁵⁶. La CCSBT a ainsi mis en place un plan d'action pour la transition vers un système électronique sur quatre ans dans le but de modifier le système et de l'harmoniser avec les autres organisations régionales de gestion des pêches comme la WCPFC et l'IATTC. En 2018, 2019 et 2020, le groupe de travail conjoint planifie de soumettre un document de travail aux parties de l'IATTC et de la WCPFC respectivement et de tenir une réunion technique chaque année pour améliorer cette proposition avant son adoption⁸⁵⁷. A ce jour, seul l'ICCAT a mis en place un dispositif de certificat de capture électronique obligatoire conformément aux dispositions de la Recommandation de l'ICCAT amendant la Recommandation 15-10 concernant l'application du système eBCD (Rec. 17-09)⁸⁵⁸. Cette disposition est entrée en vigueur en juin 2018.

La WCPFC, bien que travaillant à l'élaboration d'un CDS pour le thon obèse depuis 2005, ne dispose aujourd'hui d'aucune mesure établissant des systèmes de documentation de captures pour aucune des espèces relevant de son mandat de gestion⁸⁵⁹. Le NPFC, malgré deux mesures de conservation et de gestion développées spécifiquement pour les espèces sous sa gestion (chub macker et Pacific saury), ne contient pas de dispositions pour la déclaration normalisée des captures.

Les systèmes de documentation des captures ont, au départ, induit des améliorations mesurées pour la lutte contre la pêche INN à cause du peu de compréhension des filières commerciales et des lacunes des régimes de traçabilité nationaux. Cependant une des conséquences inattendues de

⁸⁵⁵ HOSCH G., BLAHA F., *Seafood traceability for fisheries compliance – Countrylevel support for catch documentation schemes*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 619, Rome, Italy, 2017, p 4.

⁸⁵⁶ CCSBT, *Report of the Twelfth Meeting of the Compliance Committee*, 2017, op. cit., §. 50.

⁸⁵⁷ CCSBT, *Commission Fourteenth Regular Session*, Manila, Philippines, 3 – 7 December 2017.

⁸⁵⁸ CICTA, *Recommandation 17-09 de l'ICCAT amendant la Recommandation 15-10 concernant l'application du système eBCD (Entrée en vigueur : 11 juin 2018)*, 2017. §. 2. « L'utilisation du système eBCD est obligatoire pour toutes les CPC et les BCD sur support papier ne devront plus être acceptés, sauf dans les cas limités énoncés au paragraphe 6 ci-dessous », le §. 6 énumère plus loin que « Les documents BCD sur support papier (délivrés conformément à la Rec. 11-20) ou les eBCD imprimés pourraient être utilisés dans les cas suivants : a) dans le cas des débarquements de quantités de thon rouge inférieures à 1 tonne métrique ou à trois poissons, ces BCD sur support papier devront être convertis en eBCD dans un délai de sept jours ouvrables ou avant l'exportation, selon la date survenant en premier ; b) dans le cas du thon rouge capturé avant la mise en œuvre intégrale du système eBCD spécifiée au paragraphe 2 ; c) nonobstant l'exigence d'utiliser le système eBCD stipulée au paragraphe 2, des BCD sur support papier ou des eBCD imprimés peuvent être utilisés comme alternative dans le cas peu probable où le système rencontrerait des difficultés techniques qui empêcheraient une CPC d'utiliser le système eBCD, conformément aux procédures visées à l'Annexe 3. Les retards des CPC dans la prise des mesures nécessaires, comme par exemple la présentation des données requises pour garantir l'enregistrement des utilisateurs dans le système eBCD ou d'autres situations évitables, ne constituent pas une difficulté technique acceptable. d) dans le cas du commerce du thon rouge du Pacifique spécifié au paragraphe 5g) ; e) Dans le cas du commerce entre des CPC de l'ICCAT et des non-CPC, où l'accès au système eBCD à travers le Secrétariat (conformément au paragraphe 5 (i) ci-dessus) n'est pas possible ou ne peut pas être réalisé dans les meilleurs délais pour garantir que le commerce n'est pas indûment retardé ou interrompu ».

⁸⁵⁹ ISSF, *RFMO Catch Documentation Schemes: a summary*, International Seafood Sustainability Foundation, 2016.

ces nouveautés fut de s'apercevoir que des États du pavillon non connus pêchaient, et de connaître davantage quelles espèces étaient visées, ce qui a conduit à l'identification de pavillon de navires non-membres de l'organisation régionale de gestion des pêches effectuant une pêche non réglementée⁸⁶⁰. La combinaison des systèmes de documentation de capture avec l'application de sanctions commerciales s'est aussi révélée être efficace pour identifier et éliminer les opérations de navires de pêche associés aux États de pavillon de complaisance⁸⁶¹.

Toutefois, les certificats de capture sont aussi vulnérables. Il n'existe pas de registre central de gestion des certificats de captures qui transcenderait les systèmes nationaux individuels pour limiter les potentielles fraudes. Chaque pays a ses propres responsabilités et réglementations nationales. Ainsi, la chaîne d'approvisionnement au niveau national peut induire la fraude, affaiblissant en retour le régime international qui tente de la révéler. L'État du pavillon a un rôle crucial, car il valide les certificats de documentation de captures. Les préoccupations et actions de l'État du pavillon face aux prises de pêche transparaissent donc dans l'efficacité ou pas des certificats de documentation de capture conçus.

Pour limiter ces failles, les systèmes tendent à se convertir vers un système électronique, dont la mise en place peut être coûteuse, car ils améliorent l'échange de données et la rapidité des flux d'informations échangées. Le fait que l'échange soit plus aisé contribue à une plus grande coopération entre les États. Cette affirmation s'applique aussi pour les procédures d'inspection qui tendent à permuter vers des inspections conjointes pour limiter les coûts du contrôle en mer et la mauvaise foi des États lors d'identification de pêche INN.

§.VI. Mesures relatives aux procédures d'inspections conjointes

Malgré l'adoption, par les organisations régionales de gestion des pêches, de nombreuses mesures visant à dissuader, prévenir et éliminer la pêche INN, cette activité effectuée par des navires battant pavillon des États membres et non-membres se poursuit et demeure régulièrement documentée en haute mer, justifiant un manque de contrôles effectifs des États du pavillon sur leur navires par manque de capacités, la plupart du temps, ou de volonté politique.

Les mesures relatives aux procédures d'inspection méritent d'être analysées par rapport à la marge de manœuvre qui est donnée aux États côtiers et du pavillon pour le contrôle des navires de pêche en haute mer, zones souvent coûteuses et difficiles à contrôler car lointaine. Les procédures d'inspection au port qui relèvent des compétences de l'État du port n'entrent donc pas dans le cadre de ces mesures ici étudiées.

⁸⁶⁰ HOSCH G., BLAHA F., *Seafood traceability for fisheries compliance – Countrylevel support for catch documentation schemes*, 2017, op. cit., p4.

⁸⁶¹ HOSCH G., *Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches*, 2016, op. cit.

Si le contrôle et la surveillance des navires reste de la responsabilité première de l'État du pavillon, des programmes d'inspections conjointes (aussi appelé « réciproques ») sont mis en place dans certaines organisations régionales de gestion des pêches permettant l'inspection de navires battant le pavillon d'État parties sans que l'inspecteur soit de la nationalité du navire. Ces programmes sont novateurs et repoussent les limites du droit des pêches maritimes en encadrant l'action administrative de police qui ne relève plus seulement du seul État du pavillon.

Aujourd'hui, seules six organisations ont mis en place ces mesures de contrôles de programme d'inspections conjointes : l'ICCAT⁸⁶², la WCPFC⁸⁶³, la NAFO⁸⁶⁴, la NEAFC⁸⁶⁵, la CGPM⁸⁶⁶ et la NPFC⁸⁶⁷. Pour comprendre leur portée, il convient d'expliquer leurs procédures à travers leur champ d'application, la conduite de ces inspections et le suivi des infractions dans le cas où un inspecteur témoignerait d'une activité de pêche INN.

Le champ d'application de ces mesures peut différer légèrement entre ces organisations car si l'ICCAT, la NAFO, la NEAFC, la NPFC et la WCPFC ont un programme d'inspections conjointes qui s'applique à toutes les zones au-delà des juridictions nationales, c'est-à-dire la haute mer pour lesquelles elles ont compétence, la CGPM en 2018 couvre, elle, seulement la zone géographique du canal de Sicile avec les États côtiers⁸⁶⁸ et a lancé un programme pilote sur la mer Noire.

Dans tous les cas de figure, les inspecteurs désignés pour ces inspections sont des ressortissants des Parties contractantes qui les désignent et, au cours de leurs activités de contrôle, sont soumis à la seule juridiction de cette Partie contractante. Chaque année, la liste des contrôleurs ou inspecteurs

⁸⁶² La Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation 13-07 de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée [14-04] et la Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation 13-04 de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour l'espadon de la Méditerranée [16-05] stipule, dans le cadre du programme pluriannuel, que chaque partie contractante s'engage à appliquer le Schéma ICCAT d'inspection internationale conjointe de 1975 (visible en Annexe 7 de la Rec. 14-04 et en annexe 1 de la Rec. 16-05).

⁸⁶³ WCPFC, *Conservation and Management Measure 2006-08 boarding and inspection procedures*, Third Regular Session, Apia, Samoa 11-15 December 2006.

⁸⁶⁴ NAFO, *Northwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures 2018*, Chapter VI at Sea Inspection and Surveillance Scheme, NAFO/COM Doc. 18-01.

⁸⁶⁵ NEAFC, *Scheme of Control and Enforcement*, 2018. La première réglementation sur les opérations d'inspections communes a été mise en place le 1er juillet 1999 lors du premier programme de contrôle.

⁸⁶⁶ CGPM, *Recommandation CGPM/41/2017/8 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*, 2017. La présente recommandation s'applique en 2018, en fonction des capacités des parties contractantes coopérantes, et devient applicable pour toutes les PCC concernées en 2019.

⁸⁶⁷ NPFC, *Conservation and management measures 2017-09 (Entered Into Force 28 November 2017) for the High Sea boarding and Inspection Procedures for the North Pacific Fisheries Commission (NPFC)*, 2017.

⁸⁶⁸ CGPM, *Recommandation CGPM/41/2017/8 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*. Cette Recommandation couvre principalement les pêcheries exploitant le merlu européen et la crevette rose du large dans le canal de Sicile (dont le champ d'application se limite aux dispositions de la Recommandation CGPM/40/2016/4 qui portent sur les activités d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale des sous-régions géographiques 12, 13, 14, 15 et 16 (canal de Sicile)). Ce programme est le résultat du projet pilote approuvé par les parties contractantes coopérantes lors de la onzième session du Comité d'application de la CGPM (Siège de la FAO, juin 2017) et mis en place du 15 juillet au 15 septembre 2017 avec l'aide de l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) et du Secrétariat de la CGPM.

est communiquée au secrétariat de l'organisation régionale de gestion des pêches et à toutes les parties contractantes⁸⁶⁹. Seules ces autorités et les inspecteurs désignés et enregistrés auprès du secrétariat des organisations pourront être habilités à embarquer et à inspecter des navires de pêche battant pavillon étranger en haute mer⁸⁷⁰. Les contrôleurs désignés par les membres sont habilités à monter à bord d'un navire de pêche ou de recherche halieutique dans la zone d'application de la Convention de l'organisation régionale de gestion des pêches, pour déterminer si le navire est engagé, ou l'a été, dans des activités de recherche scientifique ou d'exploitation illégale des ressources marines.

Chaque partie contractante coopérante (et les entités de pêche dans certaines configurations) décide de participer aux inspections à titre volontaire ou de manière consensuelle lorsque les procédures de décision se font de la sorte. Ces inspecteurs ne pourront, par contre, embarquer que sur des navires des parties contractantes ayant approuvées ce programme et régulés par l'organisation régionale de gestion des pêches. Le système de contrôle ne peut s'appliquer aux parties non contractantes car ce serait une infraction à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui limite le champ d'action de ces opérations. Il est en outre rappeler à l'article 224 concernant l'exercice des pouvoirs de police de la partie XII sur la préservation du milieu marin, que « *seuls les agents officiellement habilités, ainsi que les navires de guerre ou aéronefs militaires ou les autres navires ou aéronefs qui portent des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet, peuvent exercer des pouvoirs de police à l'encontre de navires étrangers* ». L'arraisonnement de navires étrangers ne s'applique donc pas en haute mer sauf si les États du pavillon l'ont autorisé comme mentionné ci-dessus. Si cet article ne s'applique pas directement aux pêcheries, ce secteur est affecté puisque la lutte contre la pêche INN est une composante de la protection du milieu marin.

Les inspections conjointes au sein des organisations régionales de gestion des pêches ont d'ailleurs toutes établies des signes distinctifs pour les navires des États du pavillon qui s'engage dans ce type de contrôle. Les navires transportant les contrôleurs doivent arborer un pavillon ou un fanion spécial de l'organisation régionale de gestion des pêches clairement visible approuvé par la réunion des parties pour indiquer que les contrôleurs à bord effectuent des activités de contrôle

⁸⁶⁹ Pour ces dispositions, voir par exemple CCAMLR, *Texte du Système de contrôle de la CCAMLR*, Liste officielle des mesures de conservation en vigueur 2017/18 (adoptée par la Commission lors de la trente-sixième réunion, du 16 au 27 octobre 2017), §. II, « *La Commission doit tenir une liste des contrôleurs habilités désignés par les Membres. La Commission doit chaque année communiquer la liste des contrôleurs à toutes les Parties contractantes dans le mois qui suit le dernier jour de la réunion de la Commission* ». ou encore à l'ICCAT : ICCAT *Scheme of Joint International Inspection Agreed by the Commission November, 1975*, §. 1 « *Control shall be carried out by inspectors of the fishery control services of Contracting Governments. The names of the inspectors appointed for that purpose by their respective governments shall be notified to the Commission* » ou encore la NPFC, NPFC, *Conservation and management measures 2017-09 (Entered Into Force 28 November 2017) for the High Sea boarding and Inspection Procedures for the North Pacific Fisheries Commission (NPFC)*, 2017, §. 13 « *The Commission shall maintain a register of all authorized inspection vessels and authorities or inspectors. Only vessels and authorities or inspectors listed on the Commission's register are authorized under these procedures to board and inspect fishing vessels of Commission Members and Cooperating Non-Contracting Parties on the high seas within the Convention Area* ».

⁸⁷⁰ Ici voir par exemple le §. 12 de la procédure de la WCPFC: WCPFC, *Conservation and Management Measure 2006-08 boarding and inspection procedures*, Third Regular Session, Apia, Samoa 11-15 December 2006, « 12. *The Commission shall maintain a register of all authorized inspection vessels and authorities or inspectors. Only vessels and authorities or inspectors listed on the Commission's register are authorized under these procedures to board and inspect foreign flagged fishing vessels on the high seas within the Convention Area. 5. Each Contracting Party may, subject to the provisions of these procedures, carry out boarding and inspection on the high seas of fishing vessels engaged in or reported to have engaged in a fishery regulated pursuant to the Convention* ».

conformément à ce système⁸⁷¹. De plus, lorsque l'inspecteur monte à bord d'un navire, il doit présenter sa pièce d'identité en tant qu'inspecteur de l'organisation régionale qui lui est délivrée par l'État et fournie chaque année au secrétariat de l'organisation régionale de gestion des pêches. Dès leur réception, les observations et commentaires sont transmis à l'État du pavillon si nécessaire. Les États du pavillon, parties contractantes ou coopérantes, ayant accepté le programme devront s'assurer que leurs ressortissants sont informés et acceptent ces inspections.

La procédure encadre aussi la conduite des inspections qui doit se faire conformément aux règles adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches. Puisque l'on est dans une action administrative souveraine de l'État en temps normal, la procédure de conduite des inspections est très précautionneuse. Les inspecteurs doivent mener les inspections conformément aux règles, procédures et pratiques internationales relatives à la sécurité du navire inspecté et de son équipage, en évitant tout type de violence, sauf en cas de légitime défense et en réduisant au minimum les interférences avec les activités de pêche ou d'arrimage des produits et, dans la mesure du possible, en évitant les actions qui pourraient avoir des conséquences négatives sur la qualité des captures se trouvant à bord⁸⁷². Les inspecteurs sont dans ce cadre habilités à contrôler les captures, les filets ou tout autre équipement de pêche⁸⁷³. Enfin, les inspecteurs établissent les faits dans un rapport ou un formulaire d'inspection préétablis.

Mesures sensibles du point de vue de la souveraineté des États et des discriminations qui pourraient être observées lors de ces contrôles, certaines organisations précisent les priorités ou le nombre d'inspection pour l'ensemble des parties. On note que la NEAFC prévoit « *une répartition équitable des inspections* » en établissant que le nombre d'inspections soit fonction de la taille de la flotte, en tenant compte du temps passé dans la zone de réglementation.

La NPFC, quant à elle, ne prévoit pas de limiter les efforts visant à assurer la conformité de tous les navires, mais priorise les opérations d'arraisonnement et d'inspection aux : a) navires de pêche qui ne figurent pas dans le registre des navires de pêche autorisés b) navires de pêche dont il est raisonnable de croire qu'ils se sont livrés ou se seraient livrés à une activité en violation de la convention ou de toute mesure de conservation et de gestion adoptée en vertu de celle-ci; c) navires de pêche autorisés à battre pavillon d'un membre de la Commission qui n'envoie pas de navires de patrouille dans la zone d'application pour surveiller ses propres navires de pêche; d) navires de

⁸⁷¹ CCAMLR, *Texte du Système de contrôle de la CCAMLR*, 2017, op. cit., §. III ; ICCAT *Scheme of Joint International Inspection Agreed by the Commission November, 1975* ; CGPM, *Recommandation CGPM/41/2017/8 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*. Voir le schéma de ce fanion sur les mesures de contrôle de l'ICCAT ou de la CCAMLR par exemple. On note pour exemple la WCPFC, *Conservation and Management Measure 2006-08 boarding and inspection procedures*, Third Regular Session, Apia, Samoa 11-15 December 2006, §. 18 « *Authorized inspection vessels shall fly, in clearly visible fashion, the WCPFC inspection flag as designed by the Commission* »

⁸⁷² Voir la CGPM, *Recommandation CGPM/41/2017/8 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*, op. cit. qui décrit bien ces règles.

⁸⁷³ Voir par exemple CCAMLR, *Texte du Système de contrôle de la CCAMLR*, 2017, op. cit., §. VI. « *Les contrôleurs sont habilités à contrôler la capture, les filets et tout autre équipement de pêche ainsi que les activités de pêche et de recherche scientifique ; ils ont également accès aux relevés et aux rapports des données de capture et de position dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions* ».

pêche sans observateur à bord, si la convention le requiert, e) navires de pêche ayant des antécédents connus de violation des mesures de conservation et de gestion adoptées par un accord international ou par toute législation et réglementation nationales⁸⁷⁴.

Si un rapport d'inspection s'avère avoir identifié une activité de pêche INN, l'État du pavillon a une obligation de prendre en compte le rapport d'inspection et une procédure d'infraction se met en place si l'État du pavillon juge de la véracité de celle-ci. La WCPFC édicte que le contact doit être rapidement établi avec l'État du pavillon dans le cas d'une infraction « sérieuse » observée directement par l'inspecteur⁸⁷⁵. Dans ce cadre, les exigences de l'organisation régionale de gestion des pêches sont plus strictes et l'État du pavillon a un temps limité pour répondre de ces accusations, en général 72 heures⁸⁷⁶. Quelques organisations régionales de gestion des pêches ont fait aussi des efforts de précision pour la procédure et le suivi des infractions par l'État du pavillon, même si elles ne considèrent pas de mesures spéciales en cas d'infractions « sérieuses ».

Les rapports d'inspection sont directement envoyés aux autorités de l'État du pavillon du navire inspecté par l'intermédiaire du secrétariat des organisations régionales de gestion des pêches.

Dans le cas des inspecteurs régionaux désignés à la CGPM, la procédure demande, dans le cas d'une possible infraction, à la partie contractante de l'État du pavillon du navire inspecté qu'il veille à ce qu'au terme de l'inspection, le navire de pêche concerné cesse toutes ses activités de pêche et exige du navire de pêche qu'il se rende, dans les 72 heures, dans un port qu'il a désigné, où une enquête sera ouverte⁸⁷⁷. Les actions et les mesures de suivi prises devront être notifiées au secrétariat de la CGPM en vue d'être examinées par le Comité d'application⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ Traduit de l'anglais, §. « 10. While not limiting efforts to ensure compliance by all vessels, priority for boarding and inspection efforts pursuant to these procedures may be given to: (a) fishing vessels that are not on the NPFC Record of Fishing Vessels and are flagged to Members of the Commission; (b) fishing vessels reasonably believed to engage or to have been engaged in any activity in contravention of the Convention or any conservation and management measure adopted thereunder; (c) fishing vessels that are entitled to fly the flag of a Member of the Commission that does not dispatch patrol vessels to the area of application to monitor its own fishing vessels; (d) fishing vessels without observers on board if so required by the Convention, Article 7.2 (b); (e) fishing vessels with a known history of violating conservation and management measures adopted by international agreement or any domestic laws and regulations », NPFC, *Conservation and management measures 2017-09* (Entered Into Force 28 November 2017) for the High Sea boarding and Inspection Procedures for the North Pacific Fisheries Commission (NPFC), 2017, op. cit.

⁸⁷⁵ WCPFC, Selon l'article 38 les infractions graves y sont listées : « serious violation », « For the purposes of these procedures, a serious violation means the following violations of the provisions of the Convention or conservation and management measures adopted by the Commission: (a) fishing without a valid license, permit or authorization issued by the Member whose flag the fishing vessel is entitled to fly, in accordance with Article 13 of the Convention; (b) significant failure to maintain records of catch and catch-related data in accordance with the Commission's reporting requirements or significant misreporting of such catch and/or catch-related data; (c) fishing in a closed area; (d) fishing during a closed season; (e) intentional taking or retention of species in contravention of any applicable conservation and management measure adopted by the Commission; (f) significant violation of catch limits or quotas in force pursuant to the Convention; (g) using prohibited fishing gear; (h) falsifying or intentionally concealing the markings, identity or registration of a fishing vessel; (i) concealing, tampering with or disposing of evidence relating to investigation of a violation; (j) multiple violations which taken together constitute a serious disregard of measures in force pursuant to the Commission; (k) refusal to accept a boarding and inspection, other than as provided in paragraphs 27 and 28; (l) assault, resist, intimidate, sexually harass, interfere with, or unduly obstruct or delay an authorized inspector; and (m) intentionally tampering with or disabling the vessel monitoring system; (n) such other violations as may be determined by the Commission, once these are included and circulated in a revised version of these procedures », WCPFC, *Conservation and Management Measure 2006-08 boarding and inspection procedures*, op. cit.

1. ⁸⁷⁶ Voir l'article 30, §. 2, « The flag Contracting Party shall respond to the notification without delay and shall ensure that the fishing vessel concerned is inspected within 72 hours by an inspector duly authorised by that Contracting Party », NEAFC, *NEAFC Scheme of Control and Enforcement*, 2018, op. cit.

⁸⁷⁷ §. 21, *Recommandation CGPM/41/2017/8 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16)*.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, §. 22.

Pour la CCAMLR, si à la suite d'un contrôle il s'avère que des activités de pêche INN sont documentées, l'État du pavillon doit engager des poursuites et, le cas échéant, impose des sanctions⁸⁷⁹. Dans les quatorze jours qui suivent l'assignation judiciaire ou le début d'un procès, l'État du pavillon devra prévenir le secrétariat et le tenir informé de l'action en justice, ainsi que de l'issue du procès, des résultats des poursuites engagées et des sanctions prises qui devront « *être suffisamment sévères pour garantir le respect de ces mesures, décourager de telles infractions et priver les contrevenants du bénéfice économique dérivé de leurs activités illicites* »⁸⁸⁰. Le navire suspecté ne devra mener aucune opération de pêche dans la zone de la Convention tant qu'il ne s'est pas soumis à toutes les sanctions qui lui ont été imposées⁸⁸¹.

Finalement, pour limiter tout incident diplomatique, la NPFC a mis en place une procédure de règlement des différends avec l'établissement d'un panel spécial en cas de conflit sur ce type d'inspection⁸⁸². A ce jour, aucun différend n'a été noté en la matière pour discrimination, ni à la NPFC où cette procédure a nouvellement été mise en place, ni dans aucune autre organisation régionale de gestion des pêches.

Les États doivent donner leur accord pour de telles opérations communes et limiter certaines de leurs prérogatives souveraines en matière de contrôle de police. C'est pourquoi ces mesures ne concernent que les parties contractantes qui les ont acceptées.

Les autres organisations régionales de gestion des pêches comme l'IATTC, la SPRFMO⁸⁸³, l'APSOI⁸⁸⁴, n'ont pas de programme d'inspection conjointe dans les eaux au-delà des juridictions nationales. Seul l'État du pavillon reste souverain pour inspecter ses navires.

Si, comme identifié, seules quelques organisations régionales de gestion des pêches disposent actuellement de systèmes d'inspection conjointe, l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 en fait pourtant une obligation pour l'État du pavillon à l'article 18, paragraphe 3.i. « *Les États prennent notamment, en ce qui concerne les navires battant leur pavillon, les mesures (...) de mise en œuvre de mécanismes d'inspection nationaux et de mécanismes sous régionaux et régionaux de coopération en matière de police*

⁸⁷⁹ §. XI, CCAMLR, *texte du Système de contrôle de la CCAMLR*, 2017, op. cit.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, §. XII et §. XIII.

⁸⁸¹ *Ibid.*, §. XIV.

⁸⁸² Article 49, « *Settlement of disagreements* », « *In the event of a disagreement concerning the application or implementation of these procedures, the parties concerned shall consult in an attempt to resolve the disagreement. 50. If the disagreement remains unresolved following the consultations, the Executive Secretary of the Commission shall, at the request of the parties concerned, and with the consent of the Commission, refer the disagreement to the Technical and Compliance Committee (TCC). The TCC shall establish a panel of five representatives, acceptable to the parties to the disagreement, to consider the matter. 51. A report on the disagreement shall be drawn up by the panel and forwarded through the TCC Chair to the Executive Secretary for distribution to the Commission within two months of the TCC meeting at which the case is reviewed. 52. Upon receipt of such report, the Commission may provide appropriate advice with respect to any such disagreement for the consideration of the Members concerned. 53. Application of these provisions for the settlement of disagreements shall be non-binding. These provisions shall not prejudice the rights of any Member to use the dispute settlement procedures provided in the Convention* », NPFC, *Conservation and management measures 2017-09 (Entered Into Force 28 November 2017) for the High Sea boarding and Inspection Procedures for the North Pacific Fisheries Commission (NPFC)*, 2017, op. cit.

⁸⁸³ SPRFMO, *CMM 11-2015 Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area*, 2015.

⁸⁸⁴ A la première réunion des parties en 2016, une proposition de l'Union européenne quant aux mesures d'inspection conjointe a été mise sur la table mais repoussé par les îles Cook et l'Australie qui trouvaient l'organisation trop nouvelle pour s'engager dans une telle procédure.

conformément aux articles 21 et 22, prévoyant notamment l'obligation pour ces navires d'autoriser l'accès à leur bord d'inspecteurs dûment habilités d'autres États ». L'article 21 sur la « coopération sous régionale et régionale en matière de police » renforce ce point au paragraphe 1 « Dans tout secteur de la haute mer couvert par une organisation ou un arrangement de gestion des pêcheries sous régional ou régional, tout État partie qui est membre de cette organisation ou participant à cet arrangement peut, par l'intermédiaire de ses inspecteurs dûment habilités, arraisonner et inspecter, conformément au paragraphe 2, les navires de pêche battant le pavillon d'un autre État partie au présent Accord, que cet État partie soit ou non lui aussi membre de l'organisation ou participant à l'arrangement, pour assurer le respect des mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants institués par ladite organisation ou ledit arrangement ».

Le système d'inspection conjointe, du moins tel qu'il existe actuellement, ne modifie pas la caractéristique fondamentale de la compétence des États, à savoir que seul un État du pavillon peut poursuivre et punir un navire pour pêche INN en haute mer. Aucun des systèmes d'arraisonnement et d'inspection réciproque adoptés par les organisations régionales de gestion des pêches ne prévoit un droit positif d'arrestation, de détention ou de poursuite par un État non membre du pavillon au cas où les États du pavillon ne parviendraient pas ou refuseraient de prendre eux-mêmes cette mesure. Le rapport de l'inspecteur est envoyé à l'État du pavillon qui décide seul des conséquences et sanctions qu'il donnera à son navire.

Ces programmes permettent une certaine pression diplomatique pour agir lorsque le rapport d'inspection identifie une activité de pêche INN et pour que l'État du pavillon engage des poursuites judiciaires. Ces mesures permettent aussi de mettre des moyens de contrôle à disposition des États qui n'en auraient pas même si dans la pratique, l'efficacité des programmes conjoints va dépendre de leur mise en œuvre.

Dans le même temps, il convient de garder à l'esprit que les systèmes d'inspection conjointe, ou pas, sont coûteux à exploiter et que, dans une pêcherie en haute mer, de nombreux États seront peu incités à envoyer des navires d'inspection dans la zone concernée. Les États ayant une incitation réelle sont les États côtiers dont les ressources halieutiques peuvent être affectées par les activités de pêche dans les zones de haute mer adjacentes, comme ce fut le cas pour le Canada dans la zone de l'OPANO en 1998⁸⁸⁵.

En vertu du droit traditionnel, un État côtier n'a pas non plus le droit d'embarquer, d'arrêter ou de poursuivre un navire étranger pour des infractions présumées commises en haute mer avant l'entrée dans sa ZEE⁸⁸⁶. L'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 modifie toutefois légèrement cette position. Si les poursuites restent de la responsabilité de l'État du pavillon, l'État côtier à la

⁸⁸⁵ Se référé à l'affaire présentée plus haut : CIJ, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Espagne contre Canada)*, Arrêt du 4 décembre 1998, op. cit.

⁸⁸⁶ CHURCHILL R, "Legal uncertainties in international high seas fisheries management", *Fisheries Research*, Volume 37, Issues 1–3, 1998, p 233.

possibilité de faire entrer le navire dans l'un de ses ports en attendant que l'État du pavillon agisse. Cette augmentation de la juridiction de l'État côtier, bien que modeste, pourrait être particulièrement utile lorsque des navires naviguent dans une enclave en haute mer, surtout si ceux-ci ont besoin de traverser une zone économique étrangère après avoir pêché en haute mer⁸⁸⁷. Les États côtiers ont donc gagné des opportunités d'étendre leur juridiction sur la haute mer aux cours des années sous couvert d'une surveillance des activités de pêche INN, et suite à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui avait déjà ouvert une porte à l'emprise des États côtiers sur la mer.

En définitive, l'exponentielle montée en compétence des organisations régionales de gestion des pêches démontre leur rôle théorique essentiel dans la lutte contre la pêche INN, car ces activités ne s'arrêtent pas aux frontières maritimes étatiques, et en l'absence d'une autorité mondiale générale, il faut bien fragmenter les harmonisations et le contrôle selon des critères géographiques et matériels sur les mers et les océans. Les opérateurs de pêche INN utilisent les limites juridiques des instruments régionaux, diversement appliqués, pour contourner les contrôles et éviter les condamnations plus vite que la loi, le règlement ne comblent pas ces manques. L'organisation régionale intègre le droit international qui évolue, tout comme les droits nationaux des pêches maritimes, par rapport aux contrôles de police, voire crée un droit régional des pêches dans certains cas.

L'harmonisation régionale reflète la nécessité d'utiliser les mêmes instruments pour définir un même cadre juridique propice à limiter les échappatoires d'une pêche INN qui pour certaines mesures sont aujourd'hui d'envergure mondiale. Ce qui pose aussi à terme la question de l'émergence de mesures coutumières.

Les spécificités juridiques des organisations régionales de gestion des pêches reflètent l'évolution de la prise en compte d'un problème majeur pour la conservation des ressources marines, auxquelles des réponses régionales sont apportées. Ce ne sont pas les seules instances régionales à avoir renforcé la lutte contre la pêche INN. Le cas pratique de l'Union européenne est à cet égard intéressant dans une autre mesure, avec une dimension plus intégrée. L'utilité de la disponibilité théorique de ces mesures juridiques sera fonction de la mise en œuvre effective analysée en Partie II.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, p 233.

CONCLUSION DE LA PARTIE I.

Le droit des pêches délimité par le droit international de la mer a suivi de nombreuses évolutions depuis les différentes conférences poursuivant la codification du droit de la mer. L'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à la troisième conférence a marqué en droit des pêches un grand pas avec la création de la ZEE. Les États ont acquis des droits et compétences exclusives sur ces zones de pêche à l'intérieur des ZEE. Avec le développement des compétences des États au large des côtes, autrefois considéré comme haute mer, les États ont dû mettre en place de nouvelles stratégies pour se développer d'abord, et ensuite pour faire face aux développements d'activités devenues non conformes aux droits nouveaux. Le droit international n'a pas tout de suite pris en compte les activités de pêche INN mais plutôt le besoin de préserver les ressources et les pertes économiques qui étaient liées. Finalement, suite aux préoccupations grandissantes quant aux impacts destructeurs de ces activités, de nature sociale, environnementale, économique ou criminelle, ce problème de la pêche INN a atteint le rang de concept et se voit défini au sein d'instrument juridiquement non contraignant en 2001 puis encore une quinzaine d'année plus tard dans le droit positif contraignant contenu dans l'Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port entré en vigueur en juin 2016.

En l'état actuel du droit international, le contrôle par l'État et l'exercice effectif de sa juridiction sur les activités de pêche constituent la pierre angulaire de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques et par conséquent de la lutte contre la pêche INN. La lutte contre la pêche INN requière un effort collectif des États et de leurs responsabilités. La demande des marchés dépasse généralement les quotas et les limites de captures fixées par les États et les ORGP, incitant à la pêche INN. En conséquence dans ces zones sous juridictions, l'État à la responsabilité des contrôles sur ces imports pour prévenir le débarquement de capture de la pêche INN ou autres modalités d'actions du ressort de l'État côtier. Les responsabilités de l'État qu'elles le soient en vertu de l'État côtier, du port, de commercialisation ou du pavillon impliquent un effort combiné. La responsabilité nationale est aujourd'hui considérée comme une obligation de « *diligence due* » c'est-à-dire que les États doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir la pêche INN y compris l'obligation d'appliquer des mesures de conservation, l'obligation de coopération et d'imposer des sanctions de sévérité suffisante pour décourager la pêche INN. Cependant, certains États essaient d'agir par un interventionnisme public, d'autres ne semblent pas le pouvoir.

De même, chacune des ORGP lutte contre une certaine forme de pêche INN dans la limite de ses compétences où peu de liens se créent avec les organisations voisines. Néanmoins, il convient de rester positif sur l'évolution du cadre international qui a renforcé les liens juridiques interétatiques même si des lacunes persistent, généralement du fait d'une peur de perte de prérogatives des États sur leur navire induisant un *statu quo* sur l'exploitation maximale des ressources halieutiques. L'État reste, dans ce contexte régional, l'acteur central de la lutte contre la pêche INN car la responsabilité finale de coopérer pour lutter contre elle lui incombe. On observe qu'avec les différentes mesures

de conservation et de gestion, établie au niveau régional, des influences entre droits nationaux et le droit régional des pêches dans un sens ou dans l'autre sont visibles. Le jeu diplomatique et juridique est complexe. Entre compétition et coopération pour les ressources, la pêche INN rassemble les États sur des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance, ce qui ajoute à la situation déjà connue d'emprise des États côtiers de plus en plus loin sur la mer, celle d'une projection d'un corps de règles (établies collectivement) dédiées à la lutte contre la pêche INN sur des zones de haute mer ou de grands fonds marins au-delà des juridictions nationales.

Bien souvent les législations permettent théoriquement de contrer d'une manière ou d'une autre cette activité, c'est souvent dans la mise en œuvre du droit, création juridique pratique, que le développement de nouvelles stratégies des opérateurs et d'enjeux économiques affaiblit le système de lutte contre la pêche INN. Le cas de l'appartenance à l'Union européenne ou pas, est un élément de différenciation entre les États membres ou non membres, pêcheurs ou qui fournissent des zones de pêche, car l'ordre juridique de l'Union européenne a permis d'augmenter la juridicité de concept (INN) et par là les moyens de l'éradiquer. Pour tous les États toutefois, pour peu qu'ils soient partenaires de l'Union européenne dans le cadre de du volet externe de sa politique de pêche, la place gagnée par la lutte contre l'INN dans le droit des pêches construit dans l'Union européenne est un point dont ils doivent tenir compte s'ils s'impliquent dans des relations de coopération avec elle. Hors cadre juridique de l'Union européenne, la mise en œuvre d'un droit dédié à contrecarrer la pêche INN relève de la capacité de l'État et d'institutions spécialisées de produire un corps de règles inspiré du droit international et de le faire respecter sur les lieux où la pêche INN est menée et découverte, voire sur les produits qui circulent et qui proviennent de cette activité.

PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE

Si dans une première partie, le contexte juridique de la lutte contre la pêche INN a été présenté, retracer voire prévoir l'évolution du droit et sa transformation relèvent autant sinon davantage, de l'étude de sa mise en œuvre et des enseignements à en tirer. Une fois le droit international intégré au sein des ordres juridiques internes des États, il convient de s'intéresser au contexte de son application. Dans le temps, les institutions publiques nationales et les organisations intergouvernementales mettent en place un cadre, adaptent et corrigent les actions au regard de la lutte contre la pêche INN. Les nouvelles menaces et les technologies modernes interrogent les compromis trouvés en 1982 avec la Convention de Montego Bay. La pratique permet de s'adapter face aux comportements changeants des opérateurs de pêche INN, jusqu'à rétrécir les mailles du filet. Mais comment le droit s'adapte-t-il à la pratique ?

Les États côtiers et en développement, aux appareils juridiques et institutionnels spécifiques avec souvent une problématique de manque de capacités (financière et humaine) ont généralement des difficultés à appliquer de manière cohérente le droit international qu'ils ont eux-mêmes contribué à établir. Les opérateurs s'engageant dans la pêche INN profitent de ces failles. Cela impacte tous les États, même les États développés malgré leurs moyens plus importants, qui au vu de la transnationalité des activités et de leur récente « hybridation »⁸⁸⁸, sont limités dans leurs champs d'actions. Le droit des pêches atteint ses limites face aux contextes politiques, économiques, sociaux et environnementaux dans lequel le monde évolue. Pourtant il n'en continue pas moins de se transformer en essayant de trouver des parades aux blocages institutionnels et politiques pour sanctionner les activités de pêche non conformes.

La prise en considération de l'ordre juridique de l'Union européenne, construit historiquement avec une position particulière intermédiaire, large et unique, s'imposant à ses États membres, devant appliquer les règles de droit international et composer avec d'autres ordres et pratiques nationaux, est une donnée fondamentale de la transposition du droit international des pêches. L'exemple de cette juridicité plus mature de l'ordre juridique européen nous éclaire donc sur l'encadrement pratique de la lutte contre la pêche INN (Titre I.). Les principes de droit de l'Union européenne vont parfois essaimer vers les débats menés au sein du droit international et vice versa, selon le degré d'ambition de l'un ou l'autre de ces ordres juridiques. Cette première illustration de la mise en œuvre du droit nous permet d'élargir notre réflexion sur la transformation du droit des pêches maritimes sur des éléments de juridicité aléatoires comprenant des éléments d'applicabilité complexes et évolutifs face à la jurisprudence internationale et sous l'influence d'autres droits (Titre II) afin de comprendre les dernières tendances de transformation du droit des pêches et d'ouvrir quelques perspectives juridiques à venir quant à la lutte contre la pêche INN.

⁸⁸⁸ GIRON Y., « Introduction. Nouvelle criminalité maritime », *Sécurité globale*, vol. 13, no. 1, 2018, p. 20.

TITRE I. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICITÉ PORTÉE PAR UN ORDRE JURIDIQUE MATURE : LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'ordre juridique de l'Union européenne joue un rôle dynamique dans la transposition du droit international des pêches qu'il assure, pour des aspects juridiques mais qui tient aussi au poids économique de l'Union européenne dans les activités de pêche.

L'Union européenne est le principal négociant de produits de la pêche et de l'aquaculture dans le monde avec des flux commerciaux d'une valeur de 49,3 milliards d'euros et 13,8 millions de tonnes⁸⁸⁹. La Norvège, la Chine, l'Équateur et le Maroc sont les principaux exportateurs de produits halieutiques vers l'Union européenne, tandis que les États-Unis, la Norvège, la Suisse et la Chine sont les principaux importateurs des produits de l'Union européenne⁸⁹⁰. En 2015 et malgré l'effort de diminution de la capacité de sa flotte de pêche ces vingt dernières années, l'Union européenne dispose de 85 154 navires, équivalant à 1 623 581 en tonnage brut, dont environ 72 000 navires de moins de 12 mètres⁸⁹¹. En 2015, parmi les navires actifs, 74% étaient des navires côtiers à petite échelle ou artisanaux, 25% étaient des navires industriels. Ces deux types de pêcheries restent dans les eaux sous juridictions des États membres, et 1% des navires de pêche hauturiers pêchent dans les eaux au-delà des juridictions nationales⁸⁹². Ces 1% représentent environ 18% du total des captures dans l'Union européenne (839 000 tonnes) et 19% de la valeur totale (1,4 milliard d'euros)⁸⁹³.

Dans ce contexte économique favorable à la responsabilité forte de l'Union européenne sur la scène internationale, son rôle et son influence sur l'orientation du droit des pêches maritimes méritent d'être étudiés pour comprendre plus largement la transformation du droit des pêches sur les eaux européennes et plus loin encore. L'acquis considérable et original de la Politique commune des pêches (PCP) notamment en matière de lutte contre la pêche INN, ne se présente pas pour autant comme une démarche unanime qui a convaincu l'ensemble des États membres à tous les stades de sa formation. Elle traduit plutôt des divergences en termes d'intérêts économiques et environnementaux, opposant la pêche hauturière à la pêche côtière, puis l'accès à la ressource dans les eaux des pays tiers pour satisfaire sa demande interne de protection des écosystèmes marins vulnérables. Plus globalement, l'évolution et la mise en œuvre de la PCP sont autant techniques que politiques et incarnent autant les modalités et les conséquences des élargissements de la

⁸⁸⁹ European Commission, *Facts and Figures on the Common Fisheries Policies*, Basis Statical Data, 2016.

⁸⁹⁰ *Ibid.*

⁸⁹¹ *Ibid.*

⁸⁹² Il convient de noter qu'en raison du nombre réduit de navires et/ou d'entreprises, plusieurs États membres, dont l'Allemagne et les États baltes, ne fournissent pas de données sensibles sur leurs flottes hauturières, ce qui rend incomplète la couverture aux niveaux européen et régional. Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-17-12)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

⁸⁹³ Les données de 2016 excluent la Grèce et comprennent toutes les zones de pêche situées en dehors des eaux de l'Union européenne ainsi que les zones au-delà des juridictions nationales (ABNJ). European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture, *The EU Fish Market, 2018 Edition*, European Commission, 120 p.

Communauté européenne relevant du droit communautaire que celles de la transformation du droit international des pêches⁸⁹⁴.

L'Union européenne est aujourd'hui considérée comme la seule organisation internationale aussi intégrée car elle dispose d'un pouvoir supranational reconnu par ses États membres (28 en 2019), sans être dans un système fédéral. Son statut juridique en fait une institution particulière, et sa PCP mise en place reste une action singulière. Le droit de l'Union européenne actuel n'étant pas totalement à l'origine de lui-même, ses sources proviennent de diverses influences de droit : historique avec le droit de la communauté européenne qui l'a précédé, puis du droit international. Il se présente finalement comme le produit d'une « *dynamique des échanges* »⁸⁹⁵.

C'est cette dynamique d'un système juridique dédié à l'exploitation halieutique à travers l'évolution de la PCP et la place qu'elle fait à la lutte contre la pêche INN que l'Union européenne tente d'organiser rationnellement dans le cadre du volet intérieur (Chapitre I.). La question, devenue juridique, de la pêche INN est d'abord venue transformer et compléter le droit des pêches européen, tandis que l'inscription aux textes et l'application qu'en font les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement...) constituent un exemple de déclinaison du droit international des pêches, susceptible d'orienter le droit et la pratique d'États tiers. Peut-être en était-ce d'ailleurs un objectif. C'est en tous cas sous cet aspect d'une politique extérieure en matière de pêche que l'Union européenne tente de faire reculer la pêche INN en dehors des seules eaux de l'Union européenne (Chapitre II.).

⁸⁹⁴ GILBERT A., « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », In: *Annuaire français de droit international*, volume 29, 1983, p 648.

⁸⁹⁵ BERGÉ J.S., ROBIN-OLIVIER S., *Introduction au droit européen*, sous la direction de Catherine LABRUSSE-RIOU, Presses universitaires de France, THÉMIS, 2008, p 38.

CHAPITRE I. L'APPLICATION ET L'APPLICABILITÉ DU CONCEPT DE PÊCHE INN DANS LA POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'affirmation du concept de pêche INN par l'ordre juridique de l'Union européenne - au titre de sa politique intérieure - par suite d'applicabilité d'instruments dédiés, prend racine dans le socle du droit des pêches européen (Section I). Toutefois, les États membres rencontrent des difficultés pratiques et juridiques dans la mise en œuvre des modalités institutionnelles nationales pour sanctionner le non-respect des règles de droit international et communautaire (Section II.)

Section I. Le socle du droit des pêches de l'Union européenne

Considérer le droit des pêches dans l'Union européenne implique de rappeler la particularité juridique de l'Union européenne comme ordre juridique et sa PCP comme politique régionale historique intégrée qui finit par faire une place à la question de la pêche INN (Sous-section I.). Ensuite, l'étude du traitement de la pêche illicite, non déclarée et non réglementé, est analysée dans sa propension à édicter des instruments européens de droit dérivés et des mesures coercitives associées, comme celles émanant du règlement de contrôle des pêches qui va traiter frontalement de la pêche INN (Sous-section II.).

Sous-section I. L'édification de la PCP jusqu'à l'intégration du concept de pêche INN

La PCP a largement évolué ces quarante dernières années que ce soit en termes d'objectifs, de structuration et d'instruments (§. I.) jusqu'à faire place à la question de pêche INN de manière frontale et innovante avec le Règlement (CE) 1005/2008 de l'année 2008 (§. II.).

§. I. Les fondements de la PCP, contexte précurseur de l'inscription de la pêche INN

Les fondements de la PCP de l'Union européenne sont marqués par des objectifs de durabilité successifs d'une pêche légale auxquels s'adjoint une prise en compte de la pêche INN (A), supportée par une structure institutionnelle (B).

A. Des objectifs de durabilité de plus en précis jusqu'au traitement de la pêche INN

Les premières pierres de l'Union européenne d'aujourd'hui ont été posées en 1950 avec la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), puis, le 25 mars 1957, avec le traité de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) à six pays (la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg). Au sein de la plus ancienne et de la plus intégrée des politiques européennes, la Politique agricole commune (PAC), l'article 38 du traité de Rome de 1957 précise que « *Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* »⁸⁹⁶. La politique européenne en matière de pêche, intégrée à la composante agricole, va suivre les différentes réformes de la Communauté économique européenne avec l'entrée d'autres États devenant membres de l'Europe communautaire.

Plusieurs traités vont porter des réformes et conduire à l'Union européenne (l'Acte unique de 1987 qui a comme objectif de parachever le marché unique, le traité de Maastricht en 1992 dotant l'Union européenne d'une personnalité juridique⁸⁹⁷, le traité d'Amsterdam en 1997 qui permet les réformes nécessaires à l'élargissement et le traité de Nice en 2001. Mais c'est le nouveau traité de Lisbonne de 2007, entré en vigueur en 2009, qui modifie profondément les institutions européennes amenant plus de démocratie et de transparence, avec un rôle plus important pour le parlement européen qui aura dorénavant un rôle de Co législateur à côté du Conseil.

Longtemps les produits de la pêche ont constitué des sous-produits de la Politique agricole commune (PAC). La PCP, aujourd'hui, l'une des politiques de l'Union européenne les plus intégrées, n'avait au départ pas de place explicite au sein des traités européens. Il a fallu attendre le traité de Lisbonne en 2009 pour que la pêche soit reconnue comme une politique commune en tant que telle. Cette reconnaissance apparaîtra environ quarante ans après les deux premiers textes juridiques se référant aux secteurs des pêches en 1970 avec le *Règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche* et le *Règlement (CEE) n° 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche*. A l'époque ces règlements étaient adoptés par les ministres européens de l'agriculture⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ Traité de Rome établissant la Communauté européenne, le 25 mars 1957, Titre II « L'agriculture », Article 38, §. 1. « *Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* ».

⁸⁹⁷ L'article 47 du traité sur l'Union européenne (traité UE) reconnaît explicitement la personnalité juridique de l'Union européenne en la déclarant entité indépendante de plein droit. L'attribution de la personnalité juridique à l'Union européenne signifie qu'elle a la capacité: de conclure et de négocier des accords internationaux dans le respect de ses compétences externes; de devenir membre d'une organisation internationale; d'adhérer à des conventions internationales ». Voir aussi ECHKENAZI J., *Guide de l'Union européenne, Repères pratiques*, Nathan, 2007, p 16 et 38.

⁸⁹⁸ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, Presse de sciences Po, 2001, p. 29.

Au départ, la règle principale de ces politiques (intérieures) des pêches établies par la Communauté économique européenne concerne l'égalité des conditions d'accès aux zones maritimes communes des États membres et d'exploitation des ressources pour tous les pêcheurs de la Communauté, même si un État membre peut décider de limiter l'exercice de la pêche des autres navires communautaires dans les eaux relevant de sa souveraineté et situées en deçà d'une limite de six milles marins (dans la mer territoriale). Cette possibilité sera prévue pour dix ans, jusqu'au 31 décembre 1982. Les préoccupations de l'époque relevaient prioritairement de l'économie du secteur halieutique et des profits générés par les flottes de la Communauté européenne d'où principalement des mesures d'accès permettant l'exploitation des ressources plutôt que des mesures de conservation.

L'avènement du « nouveau droit de la mer » avec l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qualifié depuis de « Constitution pour les océans », a accompagné la construction du droit des pêches de l'Union européenne, et avant elle, de la communauté européenne, qui ne l'a ratifié que le 1^{er} avril 1998. L'appropriation des ressources halieutiques avec l'extension des zones de pêche aux ZEE des États côtiers, objets de discussion qui déboucheront en 1982 sur le texte définitif de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pousse la Communauté européenne à adopter formellement à la Haye, le 3 novembre 1976, une résolution par laquelle il est convenu que « *les États membres, par une action concertée, étendraient, à compter du 1^{er} janvier 1977, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique Nord (et qu'à partir de cette date, l'exploitation, par des navires de pêche des pays tiers, des ressources de pêche situées dans ces zones serait régie par des accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés)* »⁸⁹⁹.

L'enjeu de l'exploitation des ressources halieutiques, de valeur économique importante pour les États membres de la communauté européenne, surtout dans la mer du Nord et l'Atlantique Nord à l'époque⁹⁰⁰, est aussi à l'origine de la création indépendante d'une politique commune en matière de pêche au sein de la Communauté européenne en 1983 avec le règlement (CEE) N° 170/83 du Conseil instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche⁹⁰¹. Son objectif est de garantir « *l'exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées* » des ressources halieutiques⁹⁰². Ce premier règlement de la PCP (1983), un an après l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signale la prise de conscience de la Communauté européenne face aux emprises des États côtiers sur les mers, situation qui modifie la dynamique des pêcheries des États et désormais européennes et d'autres

⁸⁹⁹ Ceci est confirmé par la Cour de justice européenne par la décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, §. 1, du règlement n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche. Cour de justice européenne, *Affaire 287/81 Anklagemyndigheden (ministère public) contre Jack Noble Kerr*, Arrêt du 30. 11. 1982, p 5.

⁹⁰⁰ Les pays comme le Canada, le Danemark l'Islande étendaient en même temps leurs zones de pêches à la ZEE de 200 milles, excluant parfois les pêcheurs historiques de la Communauté européenne de certaines zones, créant des conflits quant à l'accès à la ressource.

⁹⁰¹ Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) N° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche*

⁹⁰² *Ibid.*, p1.

régions avant elles (exemple de l'Amérique du Sud) qui commencent à être confrontées à des besoins de produits de la mer grandissants et à des limitations de l'effort de pêche à concevoir (certes sans commune mesure avec ceux de la fin du XXème siècle).

Le règlement (CEE) N° 170/83 établit formellement des zones où la pêche est interdite ou limitée à certaines périodes, à certains types de navires, à certains engins de pêche ou à certaines utilisations des captures, une taille ou un poids minimum par espèce et des quotas à travers la définition d'un total admissible de capture pour certains stocks afin d'établir un effort de pêche maximal. Il reste que les États membres gardent la responsabilité de décider des modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués par la Communauté européenne. Le principe de l'égalité d'accès des pêcheurs d'un État membre à la zone économique exclusive (ZEE) d'un autre État membre est acté, tandis que l'État européen côtier a le droit de réserver, aux pêcheurs nationaux, sa mer territoriale, d'une étendue égale généralement à 12 milles marins mais pas toujours, comme avec la situation étatique qui se trouve en Méditerranée par exemple⁹⁰³. Ce point clé demeure encore aujourd'hui inchangé.

Au début des années 1980, la surexploitation des ressources halieutiques est connue mais encore rarement établie, ou encore moins acceptée comme critère de pondération des activités de pêche. Le texte de 1983 va être révisé à plusieurs reprises pour tenir compte de la situation du secteur économique et notamment des exigences environnementales multiformes de plus en plus prépondérantes dans l'évaluation désormais de la conduite des politiques de l'Union européenne (depuis 2002) ; composante environnementale intégrée formellement en 2007 avec l'article 11 du TFUE « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »⁹⁰⁴.

La PCP de l'Union européenne va être refondée (1992) et réorientée pour la première fois vers une amélioration des objectifs affichés de conservation en même temps que d'exploitation de la ressource, avec le fait de l'adhésion de nouveaux États (l'Espagne et le Portugal en 1986 qui disposaient d'une considérable flotte de pêche), et avec le règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture. Il s'est avéré que l'objectif inscrit « *l'exploitation équilibrée sur des bases durables* »⁹⁰⁵ du précédent règlement (CEE) no 170/83 était loin d'être atteint puisqu'à cette période de nombreux stocks d'espèces se trouvaient surexploités du fait de la surcapacité de la flotte européenne, des surinvestissements et

⁹⁰³ ROS N., GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux «Méditerranées». Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, décembre 2016, 410 p.

⁹⁰⁴ Article 11, (ex-article 6 TCE), *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

⁹⁰⁵ Article 1, Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) N° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche*, op.cit.

de l'augmentation des coûts des activités de pêche organisées par la PCP⁹⁰⁶. Dans son préambule, le Règlement (CEE) n° 3760/92 confirme les lacunes du précédent règlement avec plus de diplomatie en établissant en préambule qu'« *il s'est avéré être un instrument efficace ; qu'un certain nombre de stocks, à la fois dans les eaux communautaires et non communautaires, ont, toutefois, continué à diminuer et qu'il est, par conséquent, nécessaire d'améliorer et d'étendre les mesures de conservation existantes* »⁹⁰⁷. L'objectif est cette fois de « *protéger et de conserver les ressources aquatiques marines vivantes, disponibles et accessibles, et de prévoir une exploitation rationnelle et responsable sur une base durable, dans des conditions économiques et sociales appropriées* »⁹⁰⁸. La principale nouveauté devient l'établissement d'un régime communautaire général de licences de pêche afin de « *contribuer à améliorer la régulation de l'exploitation et la transparence* » et une volonté d'établir des engins plus sélectifs. Les prémices d'une surveillance des activités de pêche apparaissent sous l'angle du contrôle de l'accès à la ressource face à la surexploitation des stocks.

En 2002, pour la seconde réforme de la PCP par le biais du Règlement (CE) No 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, un difficile compromis émerge au Conseil à la majorité qualifiée, avec l'opposition de l'Allemagne et la Suède⁹⁰⁹. Comme l'expose le règlement du 20 décembre 2002 dans son préambule et cette fois de manière claire « *Compte tenu de la diminution persistante de nombreux stocks halieutiques, il convient d'améliorer la politique commune de la pêche* ». Le règlement s'intitule d'ailleurs règlement « *relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche* ».

Pour la première fois la conservation et l'exploitation « *durable* » des ressources figurent de manière explicite dans le titre du règlement établissant la PCP. Afin que ces objectifs s'établissent sur le long terme et motivent les pêcheurs à exercer leur activité en conséquence, le règlement organise une approche pluriannuelle de gestion de la pêche, impliquant l'élaboration de plans de gestion pluriannuels des stocks « *dont le volume s'établit au niveau des limites biologiques raisonnables ou dans ces limites* » et pour les stocks en dehors de cette limite « *l'adoption des plans de reconstitution pluriannuels constitue une priorité absolue* »⁹¹⁰. Ce règlement établit les notions de « *rendements à long terme* », « *limites biologiques raisonnables* », « *taux de mortalité halieutique* » avançant les prémisses timides de l'objectif de « *rendement constant maximum* » déjà établi par le texte de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982 aux articles 61 « *Conservation des ressources biologiques* » et 119 « *Conservation des ressources biologiques de la haute mer* ».

⁹⁰⁶ BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., LEBIHAN C., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, [sous la direction de] Claude BLUMANN, 3ème édition entièrement refondue et mise à jour, Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, 2011 p. 521.

⁹⁰⁷ Communauté économique européenne, Règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.

⁹⁰⁸ *Ibid.*, Article 2.

⁹⁰⁹ BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., LEBIHAN C., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, 2011, op. cit., p 521.

⁹¹⁰ Préambule, Communauté européenne, Règlement (CE) n° 2371/2002 du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

Pour la première fois également, le règlement évoque le besoin pour les États membres de veiller au respect des règles de la PCP et à prendre des mesures appropriées, conformément à leur législation nationale, avec l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale à l'encontre des personnes physiques ou morales responsables d'activité « illégales »⁹¹¹. Cet article propose que ces infractions comprennent, selon la gravité, des amendes, la saisie des engins et captures prohibés, saisie conservatoire du navire, l'immobilisation temporaire du navire, la suspension ou le retrait de la licence. Le système communautaire de contrôle et d'exécution des règles de droit européen se renforce pour donner corps aux objectifs de durabilité.

Un peu avant la dernière réforme connue de la PCP de 2013, est édictée la première réglementation qui accueille la question de la pêche INN comme problème à traiter par du droit dérivé : c'est le règlement (CE) n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN.

Ce règlement, obligatoire pour les États membres, est une manière d'appliquer le Plan d'action international de lutte contre la pêche INN de la FAO adopté en 2001, et fait suite à une communication de la Commission européenne en 2007 en vue d'élaborer une politique maritime intégrée. Cette dernière propose « *une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, fondée sur le constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement si nous voulons obtenir les résultats escomptés* »⁹¹². Les questions « pêche » y sont abordées au travers de « *la lutte contre la pêche pirate et l'interdiction de la pratique destructrice de la pêche au chalut de fond en haute mer* », « *un réexamen des dérogations à la législation du travail européen accordé aux secteurs du transport maritime et de la pêche* », et « *du bien-être des communautés côtières, de l'environnement marin et de l'interaction entre la pêche et d'autres activités* »⁹¹³. Deux priorités sont ainsi appuyées par la Commission dans cette communication de 2007 : l'interdiction des rejets et des pratiques destructrices telles que la pêche au chalut de fond en haute mer dans les habitats sensibles, puis la lutte contre la pêche INN⁹¹⁴.

Mais au plan du droit positif, c'est par le règlement (CE) 1005/2008 (voir *infra* paragraphe suivant), qui cible tous les produits de la pêche échangés, importés ou exportés de la Communauté par ou vers un pays tiers, que la lutte contre la pêche INN trouve un ancrage fort de la PCP.

Les autres propositions émises par la communication de la Commission en 2007, comme l'interdiction des rejets et des pratiques destructrices, seront retranscrites plus tard et en partie dans la nouvelle PCP de 2013, avec le nouveau règlement (UE) No 1380/2013 du Parlement européen

⁹¹¹ Article 25 « suivi des infractions », Communauté européenne, Règlement (CE) n° 2371/2002 du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche., op. cit.

et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche qui entre en vigueur en 2014 (modifiant les Règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil).

Pour cette dernière réforme en date en 2013 apparaissent de nouvelles perceptions de la PCP, obligée d'évoluer, ainsi que son inclusion dans une politique maritime plus globale souhaitée par l'Union européenne avec la Politique maritime intégrée (PMI). Cette dernière se trouve d'ailleurs sous la compétence de la DG Mare à la Commission, responsable également de la PCP.

L'objectif du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche est que la gestion de la pêche et de l'aquaculture se posent comme « *durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire* »⁹¹⁵. La référence explicite à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire n'était pas présente dans les règlements précédents, ce qui indique la centralité de cette dimension, même si aucune hiérarchie n'est clairement établie entre ces différents objectifs, ni la priorité à l'un ou à l'autre en cas de conflit⁹¹⁶.

Des concepts directeurs vont apparaître avec la PCP qui consacre juridiquement l'« *approche de précaution* »⁹¹⁷ et l'« *approche écosystémique* »⁹¹⁸ visant à éviter une dégradation du milieu marin et à rétablir et maintenir le taux d'exploitation de la ressource au rendement maximal durable, progressivement et par paliers, en 2020 au plus tard⁹¹⁹. Dans un mouvement de « verdissement » du droit des pêches, le Règlement (UE) No 1380/2013 établit une obligation de débarquement des prises accessoires au plus tard le 1^{er} janvier 2019 pour toutes les espèces (article 15, on note que les espèces pélagiques sont concernées pour le 1^{er} janvier 2015.). S'ajoute un recours accru à des plans de gestion pluriannuels mono ou pluri-espèces. Ceci représente l'innovation majeure de cette PCP renouvelée et assurément la plus contraignante pour ce qui est de sa mise en œuvre par les opérateurs européens de pêche.

Pour ce qui relève explicitement de la lutte contre la pêche INN, ce règlement (UE) No 1380/2013 va ajouter le terme « *ressortissant* » qui induit des implications juridiques lorsque les activités de pêche sont exercées « *sur le territoire des États membres ou dans les eaux de l'Union, y compris par des navires de pêche battant pavillon de pays tiers et immatriculés dans ces pays, ou par des navires de pêche de l'Union, ou par des ressortissants des États membres, sans préjudice de la responsabilité première de l'État du pavillon, compte tenu des*

⁹¹⁵ Article premier, §. 1, Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

⁹¹⁶ MULAZZANI L., MALORGO G., "Is there coherence in European Union's strategy to guarantee the supply of fish products from abroad?", *Marine Policy* 25, 2015, p 1-10, p 2

⁹¹⁷ Article 1, §. 2, Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

⁹¹⁸ *Ibid.*, Article 1, §. 3.

⁹¹⁹ *Ibid.*, Article 1, §. 2.

dispositions de l'article 117 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (5) (CNUDM)⁹²⁰ ou dans le cadre de l'article 1 - champ d'application - : « par des ressortissants des États membres, sans préjudice de la responsabilité principale de l'État du pavillon ». Ce terme né du règlement CE (1005/2008) a pour objectif de responsabiliser (voire d'indexer) les ressortissants des États membres opérant dans les zones au-delà des juridictions nationales. Ils peuvent dorénavant être poursuivis pour toute infraction à la PCP qui aurait lieu en dehors des eaux de l'Union européenne induisant une forme d'extraterritorialité du droit des pêches de l'Union européenne. Toutefois, la mise en pratique est plus complexe (voir *Infra* Section II suivante)

La nouvelle réforme de 2013, dans cette même perspective de lutte contre la pêche INN, crée une autre innovation avec le registre de la flotte de pêche de l'Union européenne qui devient public⁹²¹. L'Union européenne, dans une volonté d'être l'institution de référence dans la lutte contre la pêche INN affirme que la transparence est primordiale pour lutter contre ces activités non conformes. L'opacité des registres des navires de pêche est un obstacle au contrôle et à la surveillance des pêches qui ne peut plus être toléré par l'ordre juridique de l'Union européenne, et par là même dans l'ordre juridique des États membres. Ce ne sera pas l'unique domaine pour lequel l'Union européenne adopte des procédures plus transparentes puisque les accords bilatéraux, accord de partenariat de pêche que l'Union européenne signe, deviennent aussi publics et transparents, faisant de cette structure intergouvernementale, la seule institution au monde à publier de telles informations.

La PCP de l'Union européenne se présente comme une politique évolutive, s'adjoignant divers instruments juridiques au fil du temps pour répondre aux difficultés qui fragilisent l'écosystème marin productif, et le secteur économique qui y prospère. Le renforcement des capacités en termes de contrôle et de surveillance ainsi que l'inscription de principes comme le « *principe de précaution* », ou l'orientation vers l'« *approche écosystémique* », en font une politique qui tend à absorber les exigences environnementales plutôt issues du droit de la conservation, donc du droit de l'environnement en mer. On a ici à faire à une PCP qui recherche la durabilité, certainement par des objectifs, et de plus en plus par des instruments ou des méthodes. Pourtant, cette dernière conserve toujours un but économique d'enrichissement des opérateurs des États membres et de maintien de l'activité avec le Conseil qui garde ses prérogatives de décider des modalités d'exploitation des ressources, par le biais de la fixation des quotas.

B. La structure institutionnelle de la Politique commune des pêches actuelle

⁹²⁰ Préambule, Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

⁹²¹ Article 24, « Flotte de pêche public : Elle garantit l'accès du public au fichier de la flotte de pêche de l'Union en veillant à ce que les données à caractère personnel soient correctement protégées. », Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

Après le changement de règles de fonctionnement de la Communauté européenne devenue l'Union européenne en 1993, et à travers le Traité de Lisbonne de 2007, entré en vigueur en 2009 et dotant l'Union européenne de nouvelles institutions et méthodes, la norme adoptée dans le secteur de la pêche est peut-être l'expression d'un droit plus négocié entre différents acteurs. Il a pu inclure par exemple une période de commentaires ouverts pour la société civile, les organisations non-gouvernementales et les entreprises désireuses d'exprimer leur point de vue aux institutions de l'Union, et non plus de recueillir la seule expression des positions des États membres.

Pendant l'intervalle des deux dernières réformes (2002 et 2013), le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) de 2007 (consolidé en 2012) intègre de manière distincte la pêche au côté de l'agriculture dans son Titre III⁹²². Ceci montre rétrospectivement l'indépendance croissante conquise par cette politique depuis les années 1970 et la déclaration par les premiers États membres de leurs ZEE augmentées suite à l'adhésion de nouveaux États membres détenant des capacités et des besoins de pêche déterminants comme l'Espagne ou le Portugal.

Les institutions européennes évoluent avec le TFUE. Le Parlement européen devient Co-législateur aux côtés du Conseil, ce qui change la forme institutionnelle et les rapports de force, sans doute plus démocratiques, des dernières négociations de la nouvelle PCP. Toutefois, les dispositions sur les actes législatifs relatifs aux « *mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche* »⁹²³ demeurent toujours de la compétence du Conseil, signifiant que ces actes législatifs ne peuvent être adoptés que par le Conseil sur la base de propositions de la Commission.

En ce qui concerne la ratification des accords de pêche internationaux, le Traité de Lisbonne dispose qu'ils seront ratifiés par le Conseil après approbation du Parlement européen⁹²⁴. Malgré toutes les évolutions écrites et orales faisant référence au développement durable de l'exploitation halieutique, les mesures de droit positif et le cadrage d'enjeux très économiques du secteur des pêches restent sous le contrôle du Conseil.

Ratione materiae, la PCP comprend quatre volets ou domaines d'action.

Le premier volet relève de la gestion des ressources marines. Les totaux admissibles de captures (TAC), c'est-à-dire la quantité maximale en tonnes d'extraction d'une ressource halieutique, et les quotas de pêche nationaux, qui représentent la part obtenue de l'Union européenne par chaque État membre, en définissent la base. Cette répartition de droits de pêche entre États membres au cours des négociations annuelles - d'ordre scientifique et politique – vise à limiter les risques théoriques de surexploitation des stocks⁹²⁵. Le préambule de la nouvelle PCP de 2013 notifie le

⁹²² *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée), 26.10.2012, Journal officiel de l'Union européenne C 326/49, op. cit.*

⁹²³ *Ibid.*, Article 43, §. 3.

⁹²⁴ Fiche technique de l'Union européenne,

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.1.html

⁹²⁵ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit., p. 31.

principe de stabilité relative, toujours présent depuis le règlement CEE/170/83, rappelant qu'il est nécessaire de tenir compte de « *la situation économique précaire dans laquelle se trouve le secteur de la pêche et de la dépendance de certaines communautés côtières à l'égard de la pêche, il est nécessaire de garantir une stabilité relative des activités de pêche en répartissant les possibilités de pêche entre les États membres de manière à attribuer à chacun d'entre eux une part prévisible des stocks* »⁹²⁶ puis qu'« *il convient que cette stabilité relative des activités de pêche, vu la situation biologique temporaire des stocks, permette de préserver et de tenir pleinement compte des besoins particuliers des régions dont les communautés locales sont particulièrement tributaires de la pêche et des activités connexes, comme l'a décidé le Conseil dans sa résolution du 3 novembre 1976* »⁹²⁷. Les quotas de pêche nationaux sont généralement distribués sur une base d'antériorité, au nom de la stabilité relative, au bénéfice des États pêcheurs. Les modes de gestion des quotas sont traduits différemment d'un territoire à un autre et varient d'un État à un autre. En 2013, le nouveau règlement de la PCP a, en outre, ouvert la possibilité aux États de déterminer des quotas individuels transférables. Bien que ce principe de stabilité relative se trouve défini depuis 1983, il n'implique pas que soient créées des formes de droits d'accès historiques à la ressource définitivement acquis⁹²⁸. Les quotas, comme outil de gestion des ressources halieutiques dépendantes de leurs écosystèmes supports, ont aussi des faiblesses. Ils consistent à déterminer les quantités maximales de poissons qui peuvent être prélevées, par unités de temps, sur une espèce particulière évoluant dans une zone précise. Ainsi, un quota n'intègre pas le fait que les stocks sont mixtes au sein d'une même zone avec des espèces de toutes tailles et âges⁹²⁹. À partir des années 1980, ce volet devient l'activité régulatrice dominante de la PCP et se présente comme la réponse (européenne) aux problèmes plus globaux d'épuisement des stocks de poissons océaniques.

Hormis les quotas, dont il est abondamment question, d'autres instruments techniques permettent de gérer la pression sur les ressources. Ces mesures techniques qui se veulent de conservation tentent d'encadrer l'effort de pêche par divers moyens et de rendre la pêche plus sélective sur ces prises comme par exemple avec la multiplication des mesures relatives à la tailles des individus capturés, aux maillages des filets, à la puissance des navires ou encore certaines mesures de contrôle. C'est là que surgit généralement une non-conformité à la PCP peu visible, car demandant une expertise et un contrôle détaillé.

Le deuxième volet de la PCP relève de l'organisation des marchés. Les normes de commercialisation, l'achat des produits halieutiques et le retrait du marché dès lors qu'ils atteignent un prix minimal de vente, un tarif douanier commun et le rôle des organisations de producteurs y sont décidés et font l'objet de mesures juridiques économiques.

⁹²⁶ Preamble, §. 35, Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*, op. cit.

⁹²⁷ *Ibid.*, Preamble, §. 36.

⁹²⁸ BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., LEBIHAN C., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, 2011, op. cit., §. 650, p 541.

⁹²⁹ *Ibid.*, §. 654, p 545.

Le troisième volet est structurel et concerne le développement économique du secteur et ses possibilités de prospérer. À travers des mesures distributives visant à moderniser le secteur, l'Union européenne intervient financièrement via un fond structurel destiné aux territoires des États membres⁹³⁰. Les subventions des fonds structurels ont été par le passé critiquées pour avoir encouragé la surexploitation des ressources marines⁹³¹. Aujourd'hui, c'est le Fond européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) qui est l'outil de financement de la PCP⁹³². Pour la première fois, le fond intègre quatre composantes maritimes : la politique commune de la pêche, des mesures pertinentes relatives au droit de la mer, le développement durable des zones de pêche et d'aquaculture ainsi que la pêche dans les eaux intérieures, et la politique (européenne) maritime intégrée (PMI). Si la politique des pêches l'une des plus intégrées, elle se place ou se dilue dans une approche plus généraliste, plus maritime que sectorielle, avec des débats tenus dans des enceintes plus générales mais qui s'invitent dans la régulation de ce secteur avec une réception parfois difficile par les protagonistes (cf. le cas des pêches profondes, par exemple). Par ailleurs, les pêcheurs professionnels voient parfois ce fond structurel comme illégitime⁹³³ car aux mains de la Commission européenne qui tente de réduire leur activité, mécaniquement, en réduisant les capacités de pêche. Ce fond peut toutefois être un levier d'action pour la Commission dans le cas où un de ses États membres ne mettrait pas en œuvre ou de manière suffisante la réglementation européenne afin qu'il se conforme. La Commission peut en effet engager une procédure pour récupérer ses financements si, comme convenu à l'article 40 de la réglementation (CE) 1005/2008 « *les États membres n'octroient aucune aide publique au titre de régimes nationaux ou communautaires aux opérateurs concernés par l'exploitation, la gestion ou la propriété de navires de pêche figurant sur la liste communautaire des navires INN* », un État membre n'aurait engagé aucune action contre ses opérateurs à l'issue d'activité de pêche INN.

Les dernières réformes n'ont pas pu régler complètement la question de la rentabilité des flottes de pêche, ni celle de la diminution, parfois l'effondrement, de stocks en partie dus à la pêche INN. La PCP a dû changer de cap en même temps que la démocratisation des procédures au sein de l'Union européenne progressait, mais les difficultés de l'encadrement juridique et économique de la pêche n'ont pas disparu.

Enfin, le dernier volet concerne les relations internationales nouées autour du domaine de la pêche, c'est-à-dire la politique extérieure de l'Union européenne, par des accords de partenariat à la pêche ainsi que sa participation aux forums et négociations internationales, comme au sein d'organisations régionales de gestion des pêches pour lesquelles elle est partie contractante (*Infra* chapitre II).

⁹³⁰ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit p. 31.

⁹³¹ *Ibid*, p. 31.

⁹³² Union européenne, Règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil

⁹³³ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit, p. 31.

Le règlement européen relatif à la lutte contre la pêche INN de l'Union européenne est devenu une innovation en comparaison des situations rencontrées ailleurs sur les régions maritimes qui tentent désormais d'assurer et de renforcer la conformité de l'action réglementaire et de l'action publique des États membres vis-à-vis des règles additionnées au long de la maturation de la PCP.

§. II. Le Règlement relatif à la lutte contre la pêche INN

L'Union européenne prend le leadership de la lutte contre la pêche INN dans le monde peu de temps après l'adoption du Plan d'action international de la FAO de lutte contre la pêche INN en 2001. En 2007, la Commission européenne fait une proposition au Conseil d'un règlement afin de « réexaminer et améliorer la contribution de la Communauté dans le domaine de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en vue d'accroître l'efficacité de l'action menée contre ce fléau mondial et ses conséquences environnementales, économiques et sociales »⁹³⁴. Une consultation publique est ouverte de janvier à mars 2007 afin de proposer des orientations autour de neuf domaines

« 1) améliorer le contrôle de la légalité des activités des navires des pays tiers et de leurs captures à leur arrivée dans les ports de pêche de la Communauté européenne, 2) contrôler plus efficacement le respect des mesures de conservation et de gestion applicables aux produits de la pêche provenant de pays tiers et importés dans la Communauté par d'autres moyens que des navires de pêche, 3) fermer le marché communautaire aux produits issus de la pêche INN, 4) lutter contre les activités de pêche INN pratiquées par des ressortissants de la Communauté européenne en dehors de son territoire, 5) renforcer les moyens juridiques consacrés à la détection des activités INN, 6) instaurer un régime efficace de sanctions propres à décourager les infractions graves à la réglementation de la pêche, 7) améliorer les mesures de lutte contre la pêche INN dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches, 8) encourager la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pêche INN dans les pays en développement et renforcer les moyens consacrés à cette politique et 9) renforcer les synergies dans les domaines du suivi, du contrôle et de la surveillance »⁹³⁵.

Ceci va mener à l'adoption du Règlement (CE) No 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010, établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les Règlements (CEE) No 2847/93, (CE) No 1936/2001 et (CE) No 601/2004 et abrogeant les Règlements (CE) No 1093/94 et (CE) No 1447/1999.

Cet instrument consacre la notion de pêche INN dans le droit européen positif (A). L'intégration de cette notion dans le droit de l'Union européenne marque aussi une consécration du droit international des pêches maritimes, du moins une contribution à ce dernier. Ainsi, ces principales réalisations (B) impactent encore aujourd'hui le droit des pêches dans les ordres juridiques nationaux et internationaux.

⁹³⁴ Conseil européen, *Proposition de Règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)*, {SEC(2007) 1310} {SEC(2007) 1312} {SEC(2007) 1336}, 2007

⁹³⁵ *Ibid.*

A. La consécration de la notion tripartite de la pêche INN dans le droit de l'Union européenne

Le Règlement (CE) No 1005/2008 s'approprie les notions de pêche INN et l'intègre dans le droit de l'Union européenne en les définissant de manière quasi similaire à celles issues du droit international et extraites du Plan d'action international de lutte contre la pêche INN de la FAO, traduisant ainsi le droit international à l'aune du droit de l'Union européenne, à quelques nuances près. Ces nuances donnent finalement au règlement de l'Union européenne une plus grande sévérité et ambition, donc davantage de contraintes pour l'État et les opérateurs du secteur par rapport à celles que le droit international peut envisager. Ceci s'explique par le système juridique de l'Union européenne et la répartition efficace des compétences et obligations avec ses États membres, mais sans doute aussi par le souci pour l'Union européenne de faire différemment.

Pour la « pêche illicite », une nuance est apportée par l'Union européenne lorsque celle-ci est définie comme une activité menée par des navires de pêche battant pavillon d'États qui sont parties contractantes à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui opèrent en violation des mesures de conservation et de gestion adoptées⁹³⁶. Contrairement au Plan d'action international (article 3.1.2) de la FAO, le règlement de l'Union européenne insiste sur le fait que la partie en question doit être une partie « contractante ». Le Plan d'action international se limite au terme générique de « partie » car différents statuts existent comme le statut de partie non contractante coopérante. Le Plan d'action international sous-entendait ouvrir un champ d'action plus large de contrôle de la pêche illicite au sein des organisations régionales de gestion des pêches, champ que le règlement de l'Union européenne a finalement limité en théorie aux seuls États parties. Toutefois, la pratique face à la découverte d'une atteinte de type pêche INN est différente et plus combative, puisque les relations économiques le permettent. L'Union européenne n'a ainsi pas hésité à donner un avertissement au Cambodge puis un carton rouge pour non-coopération au sein des organisations régionales de gestion des pêches puisque des navires cambodgiens n'avaient pas déclaré leur activité à l'organisation régionale compétente dans la zone de pêche, et étaient donc listés comme s'adonnant à la pêche INN.

Pour la pêche non déclarée, l'Union européenne préfère utiliser le mot de déclarations faites de manière « erronée » plutôt que « fallacieuse » comme le stipule le Plan d'action international de la FAO⁹³⁷. Le terme « fallacieux » se définit comme ce qui « cherche à tromper, à nuire ; perfide »⁹³⁸ tandis que le terme « erroné » se rapporte à « une erreur, qui est entaché d'erreur ; inexact, faux »⁹³⁹. Dans le cadre de l'Union européenne, la question de nuisances volontaires n'est pas à démontrer

⁹³⁶ Article 2, §. 2, point b, *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, op. cit.

⁹³⁷ *Ibid.*, Article 2, §. 3, point a et b en comparaison à l'article 3.2.1 et 3.2.2 de la FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁹³⁸ Définition Larousse, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/fallacieux_fallacieuse/32755

⁹³⁹ *Ibid.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/erron%C3%A9_erron%C3%A9e/30848

puisque'une fausse déclaration, qu'elle soit volontaire ou non, est considérée comme une activité de pêche non déclarée. Ici l'Union européenne est plus large dans sa définition du comportement, ce qui permet de faire entrer sous le coup de la qualification de « pêche non déclarée » un plus grand nombre d'activités sans avoir à prouver leur caractère perfide.

Finalement, pour la pêche non réglementée, les définitions sont identiques, à l'exception du paragraphe 3.4 du Plan d'action internationale de la FAO « *Nonobstant le paragraphe 3.3, il peut arriver que des activités de pêche non réglementée se déroulent sans contrevenir au droit international applicable et qu'il ne soit pas nécessaire, par conséquent, de prendre à leur encontre les mesures envisagées dans le Plan d'action internationale (PAI)* »⁹⁴⁰. Un point qui n'est simplement pas repris par l'Union européenne. Dans ce cas soit l'Union européenne ne se positionne pas par rapport à l'absence de réglementation (ceci est privilégié), soit elle regrette cette absence de réglementation et y voit une faute.

La consécration des termes de pêche illicite, non déclarée et non réglementée se décompose ensuite en actions plus concrètes définies en violation des mesures de conservation⁹⁴¹ :

- a) pêcher sans être titulaire d'une licence, d'une autorisation ou d'un permis en cours de validité, délivré par l'État de son pavillon ou l'État côtier compétent ; ou
- b) manquer à ses obligations d'enregistrement et de déclaration des données de capture ou des données connexes, y compris les données à transmettre par système de surveillance des navires par satellite ou les notifications préalables ; ou
- c) pêcher dans une zone d'interdiction, au cours d'une période de fermeture, en dehors de tout quota ou une fois le quota épuisé, ou au-delà d'une profondeur interdite; ou
- d) exercer une pêche dirigée sur un stock faisant l'objet d'un moratoire ou dont la pêche est interdite;
- e) utiliser des engins interdits ou non conformes; ou
- f) falsifier ou dissimuler son marquage, son identité ou son immatriculation; ou
- g) dissimuler, altérer ou fait disparaître des éléments de preuve intéressant une enquête; ou
- h) entraver la mission des agents dans l'exercice de leur mission d'inspection du respect des mesures de conservation et de gestion applicables ou celle des observateurs dans l'exercice de leur mission d'observation du respect des règles communautaires applicables; ou
- i) embarquer, transborder ou débarquer du poisson n'ayant pas la taille requise, en violation de la législation en vigueur; ou
- j) procéder à des transbordements ou participé à des opérations conjointes de pêche avec des navires de pêche dont il est établi qu'ils ont pratiqué la pêche INN au sens du présent règlement, en particulier ceux figurant sur la liste communautaire des navires INN ou sur la liste des navires INN établie par une organisation régionale de gestion des pêches, ou qu'il a aidé ou ravitaillé ces navires; ou
- k) exercer des activités de pêche dans la zone couverte par une organisation régionale de gestion des pêches d'une manière incompatible avec les mesures de conservation et de gestion de cette

⁹⁴⁰ Article 3.4, FAO., *Plan d'action internationale visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁹⁴¹ Article 3, §. 1, *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, op. cit.

organisation ou en violation de ces mesures et bat pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou ne coopérant pas avec cette organisation selon les règles établies par celle-ci; ou
l) qu'il n'a pas de nationalité et est donc un navire apatride, au sens du droit international.

Ces activités visées sont considérées comme des infractions « graves » en plus de « *la réalisation d'opérations économiques concernant directement la pêche INN, y compris l'échange de produits de la pêche INN ou l'importation de ceux-ci; c) la falsification de documents visés par le présent règlement ou l'utilisation de ces faux documents ou de documents non valables* » au sens de l'article 42. L'autorité compétente de l'État membre définit cette « gravité » en tenant compte de critères tels que « *le dommage causé, sa valeur, l'étendue de l'infraction ou sa répétition* »⁹⁴². Cette classification à minima d'activités INN en particulier va encadrer le système de sanctions des États membres qui sera développé dans le Règlement (CE) 1010/2009 de contrôle (Voir *infra* Sous-section II).

En dehors de la caractérisation de la pêche INN, d'autres réalisations sont amenées par le Règlement (CE) 1005/2008.

B. Les principales réalisations du Règlement de lutte contre la pêche INN

Le Règlement (CE) 1005/2008 comporte 57 articles qui accroissent les compétences fonctionnelles des États membres de l'Union européenne. Le Règlement (CE) INN 1005/2008 a une approche très orientée vers le marché car il assure principalement la traçabilité du produit, c'est à dire la vie économique du poisson. Selon un entretien avec un personnel de l'agence européenne de contrôle des pêches, le règlement a d'ailleurs été initialement écrit par un douanier⁹⁴³.

Au titre de sa politique intérieure, les principales réalisations du Règlement (CE) 1005/2008 de lutte contre la pêche INN de l'Union européenne prennent par conséquent en considération les responsabilités des États membres en leur qualité d'États du port (1) d'État de commercialisation (2) puis sur les questions de coopération entre les États membres eux-mêmes (3).

1. Les États membres et leurs responsabilités en leur qualité d'États du port

Le Règlement (CE) 1005/2008 établit les responsabilités des États membres en tant qu'État du port principalement au chapitre II pour ce qui est de « *l'inspection des navires de pêche des pays tiers aux ports des États membres* ». Ces dispositions sont novatrices en 2008, même si elles se discutent dans le contexte des négociations sur les mesures du ressort de l'État du port à la FAO, débutées en

⁹⁴² Article 3, §. 2, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

⁹⁴³ Entretien avec l'agence européenne de contrôle des pêches (EFCA), Septembre 2018.

2005. Ces mesures internationales adoptées en 2009, et intégrées au droit de l'Union européenne en 2008 avec le Règlement (CE) 1005/2008, entreront seulement en vigueur en 2016.

L'Union européenne dans son Règlement 1005/2008 reprend les points fondamentaux de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée (ci-après nommé comme « Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO ») comme la désignation de ports (article 5) où les navires de pêche des pays tiers sont autorisés à accéder aux services portuaires et à réaliser des opérations de débarquement ou de transbordement uniquement dans ces ports des États membres désignés. La liste des ports de l'Union européenne, accessibles aux navires étrangers, est régulièrement mise à jour au journal officiel de l'Union européenne⁹⁴⁴. Ceci est une transposition directe de mesures non contraignantes (*Soft Law*) de droit international dans le droit de l'Union européenne qui transpose ces dispositions de manière contraignante pour ses États membres. Cette désignation des ports est aussi demandée dans l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO (article 7)⁹⁴⁵.

Au regard de la notification préalable de demande d'entrée au port, le Règlement (CE) 1005/2008 (article 6) est plus contraignant car il est demandé une durée « préalable » à trois jours ouvrés ; aucune durée préalable n'est requise par l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO (Article 8). De même, au niveau des inspections, lorsque l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO (article 12 « *niveaux et priorités en matière d'inspection* ») notifie que « *chaque Partie inspecte dans ses ports le nombre de navires nécessaire afin d'atteindre un niveau annuel d'inspections suffisant pour parvenir à l'objectif du présent Accord* », l'Union européenne établit ce niveau « *suffisant* » annuel à au moins 5 % des opérations de débarquement et de transbordement effectuées par les navires de pêche de pays tiers chaque année (article 9).

L'Union européenne a tenu à préciser que les opérations de transbordement entre navires de pêche de pays tiers ou avec un navire de pêche battant pavillon d'un État membre sont interdites dans les eaux communautaires et doivent avoir lieu exclusivement au port, hormis quelques exceptions et situations d'urgence⁹⁴⁶.

Le refus d'un navire au port fut un point largement discuté lors des négociations de l'Accord du ressort des mesures de l'État du port de la FAO. L'Union européenne ne reprend d'ailleurs pas

⁹⁴⁴ Journal officiel de l'Union européenne consulté le 7 juin 2018, liste des ports dans les États membres de l'Union européenne où les débarquements et opérations de transbordement de produits de la pêche sont autorisés et les services portuaires sont accessibles aux navires de pêche de pays tiers, conformément à l'article 5, §. 2, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

⁹⁴⁵ FAO, Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée, 2009, op. cit.

⁹⁴⁶ Article 4., Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

l'expression de « *refus d'entrée en port* » en cas de suspicion de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée (article 9). Le Règlement (CE) 1005/2008 expose seulement qu'un État peut refuser des importations si les certificats de captures sont douteux en notifiant le refus d'importation à l'État du pavillon⁹⁴⁷. L'Union européenne se laisse une marge de manœuvre pour avoir la possibilité d'inspecter et d'arraisonner un navire au port puisque les capacités des États membres sont censées permettre une telle action. Néanmoins, l'opportunité de refuser un navire au port a été modifiée une année plus tard par le Règlement (CE) No 1010/2009 de la commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'application du Règlement (CE) No 1005/2008 qui ajoute que les critères d'inspections inclues l'« *entrée au port ou utilisation du port refusées au navire de pêche conformément à l'accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, conclu dans le cadre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)* »⁹⁴⁸. Aujourd'hui l'inspection ou le refus d'entrée au port sont largement acceptés par la communauté internationale. Les autorités nationales se laissent une marge de manœuvre pour le choix de l'action qu'elles entreprennent.

La politique des pêches de l'Union européenne est une politique commune, ce qui crée une structure au sein de l'Union européenne proche de l'action d'une structure nationale qui permet d'établir des critères de mise en œuvre dans la pratique. Ceci est beaucoup moins évident lors des négociations internationales ou régionales, puisque les politiques et objectifs de ces instances sont différentes. Un critère précisément défini, comme le pourcentage de contrôle des opérations de débarquement, peut potentiellement engendrer des blocages durant les négociations au regard du contexte et des situations particulières de chaque État à travers le monde, des pays en développement ou des pays les moins avancés. La différence du niveau de développement au sein de l'Union européenne n'apparaît pas comme un problème majeur, ce qui permet de fixer des objectifs plus ambitieux qu'un simple accord international.

En 2012 et 2013, les États membres procédaient à 1500 inspections dans leurs ports⁹⁴⁹. Les inspections ont surtout relevé des infractions telles que des erreurs de déclarations de débarquement, des négligences dans les déclarations des journaux de bords ou du non-respect des mesures du ressort de l'État du port, y compris le fait de ne pas envoyer de notification préalable⁹⁵⁰.

À ce jour, quelques effets ont été documentés pour ce qui a trait à l'impact de la mise en œuvre du règlement INN sur le commerce et les pratiques des opérateurs INN, comme le souligne le rapport de la Direction des affaires maritimes de l'Union européenne, « *le plus notable est la réduction du nombre*

⁹⁴⁷ *Ibid.*, Article 18.5.

⁹⁴⁸ *Ibid.*, Article 4 « Critères concernant les inspections au port ».

⁹⁴⁹ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au conseil relative à l'application du 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*, 2015, op. cit., p 4.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, p 4.

de cargos frigorifiques tentant d'importer des produits de la pêche à Las Palmas » en Espagne⁹⁵¹. Las Palmas est sans doute le plus important point d'entrée pour le poisson en provenance d'Afrique de l'Ouest et destiné au marché européen. C'est aussi souvent une porte d'entrée pour le poisson pêché illégalement car le statut de zone franche du port offre un régime douanier favorable et des contrôles allégés sur les transbordements. En plus des contrôles moindres, les opérateurs de pêche INN, dans leur souhait de maximiser leurs profits, se tournent aussi vers des régimes fiscaux avantageux. Savoir si les importations de produits issus de la pêche INN ont globalement diminué au sein de l'Union européenne ou si au contraire d'autres routes commerciales ont été prises par ces produits est difficile à juger par manque de données sur cette activité opaque.

Dans cette optique de limiter les importations provenant de la pêche INN, le Règlement (CE) No 1005/2008 a aussi renforcé les responsabilités de l'État de commercialisation dont il faut évoquer le sens et l'action.

2. Les États membres et leurs responsabilités en leur qualité d'États de commercialisation

Le renforcement des responsabilités de l'État de commercialisation devenait un impératif certain face au grand nombre d'importations de produits halieutiques dans la zone de l'Union européenne. Dans ce cadre, l'Union européenne a choisi de développer un système de certification de capture obligatoire pour les États tiers souhaitant exporter leurs produits au sein de son marché. Ce système de certification des captures (ou CDS) applicable à l'importation des produits de la pêche dans la communauté a été établi dans le Règlement (CE) 1005/2008.

Les directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises de la FAO adoptées en 2018, nous éclaire tout d'abord sur la définition qu'est faite de ces programmes qui désigne « *un système dont l'objectif premier est d'aider à déterminer, le long de la chaîne d'approvisionnement, si le poisson a été capturé dans le respect des mesures de conservation et de gestion applicables aux niveaux national, régional et international, établies conformément aux obligations internationales pertinentes* »⁹⁵². Pour vérifier ce fait dans la pratique le « certificat de capture » est le document officiel qui « *accompagne un envoi et qui est validé par l'autorité compétente, et qui permet de transmettre, le long de la chaîne d'approvisionnement, des informations exactes et vérifiables concernant le poisson* »⁹⁵³.

Ce système de certification des captures a comme objectif d'accroître la traçabilité des produits de la pêche. Cet outil relevant des compétences de l'État de commercialisation va être novateur au niveau mondial. Les documents de captures avaient uniquement été créés pour des espèces emblématiques comme le thon, ou la légine, au sein des organisations régionales de gestion des

⁹⁵¹ *Ibid.*, p 4.

⁹⁵² §. 2.1, FAO, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, Rome, 2018.

⁹⁵³ *Ibid.*, §. 2.2.

pêches. L'Union européenne va reconnaître ces certificats comme équivalents à ceux demandés pour ses importations et les développer pour toutes les autres espèces. Toutefois, malgré son large cadre, certaines espèces sont exclues du champ de la lutte contre la pêche INN et sont listées en annexe I du règlement (CE) 1005/2008. Les crevettes y figurent par exemple.

Pour le reste, la Commission a le pouvoir d'accepter ou pas les certificats validés par l'État du pavillon pour ces navires exportateurs, et ce sera sous réserve que l'État du pavillon garantisse qu'il « dispose de mécanismes nationaux destinés à la mise en œuvre, au contrôle et à l'application des lois, des réglementations et des mesures de conservation et de gestion auxquelles sont soumis ses navires de pêche; b) que ses autorités publiques sont habilitées à attester la véracité des informations contenues dans les certificats de capture et à effectuer la vérification desdits certificats à la demande des États membres. La notification contient également les informations permettant d'identifier ces autorités »⁹⁵⁴.

Les États membres ont la charge de vérifier les données figurant sur les déclarations des certificats de capture fournies ainsi que de « l'existence et de l'authenticité des documents, l'analyse des comptes des opérateurs et d'autres documents, l'inspection des moyens de transport, y compris des conteneurs, et des lieux de stockage des produits et la réalisation d'enquêtes officielles et d'autres procédures similaires, indépendamment des inspections au port effectuées »⁹⁵⁵.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement (CE) 1005/2008 en 2010 et jusqu'en 2013, les États membres ont reçu 810 000 certificats de capture et 108 000 déclarations de transformations sur lesquelles ils ont envoyé 6 400 demandes de vérification et refusé plus de 200 lots⁹⁵⁶. Ceci a demandé un investissement supplémentaire de la part des États, surtout pour ceux où le commerce halieutique transite le plus. Les motifs des refus ont été répertoriés principalement comme « faux certificats de capture, certificats de capture non valides, erronés ou incomplets, non-respect des mesures de conservation et de gestion prévues par le droit national ou les ORGP, y compris les quotas, transbordement illégal en mer, captures par un navire de pêche qui n'est pas repris sur la liste des navires autorisés à exercer leurs activités dans la zone de l'ORGP concernée ou manque de coopération ou mesures inadéquates prises par l'État du pavillon responsable des certificats de capture »⁹⁵⁷.

Au-delà de ses frontières, par cet intermédiaire, l'Union européenne, en tant qu'importatrice de produits de la mer, influence indirectement les relations internationales économiques et presse les États du pavillon à respecter les obligations qu'ils ont acceptés avec la Convention de Montego Bay de 1982, ou du moins à appliquer ces principes « universels » même s'ils ne sont pas des parties à cette convention.

⁹⁵⁴ Article 20, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

⁹⁵⁵ Ibid., Article 17., §. 2.

⁹⁵⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au conseil relative à l'application du 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, 2015, op. cit., p 4.

⁹⁵⁷ Ibid., p 4.

Toutefois, pour que ce système soit efficace, il faut que chaque État ait le même niveau d'exigence et de capacité pour éviter toute stratégie d'évitement des opérateurs vers des points de contrôle plus laxistes au sein de l'Union européenne.

Si dans le cadre de la nouvelle PCP de l'Union européenne, les composantes commerciales, également incluses dans le Règlement (CE) No 1005/2008, ont été présentées comme des moyens d'améliorer la situation de la pêche légale, et peuvent être utilisées comme moyen de lutte contre la pêche INN, certaines difficultés techniques et pratiques persistent au regard du droit international économique et d'éventuelles barrières au commerce avec un instrument technique venant en support : le certificat de capture applicable aux États tiers de l'Union européenne (a). Le certificat de capture permet l'entrée de produits halieutiques sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne et, est aujourd'hui considéré comme une exception autorisée à l'obstacle technique au droit du commerce international (b). Pour une efficacité globale et afin d'éviter que les produits illégaux ne partent vers d'autres marchés, l'alignement des mécanismes de traçabilité à l'importation des produits halieutiques est souhaité, même si parfois ils prennent d'autres formats comme dans le cadre du système des États-Unis (c).

a. L'usage des certificats de capture européens, instrument technique support de la réglementation de lutte contre la pêche INN

C'est à travers la compétence de L'État de commercialisation que l'Union européenne a mis en place un dispositif de certification de capture depuis le 1er janvier 2010, suite à l'entrée en vigueur du Règlement (CE) No 1005/2008. En conséquence, les produits de la pêche ne peuvent être importés, exportés ou réexportés qu'à la condition qu'ils soient accompagnés d'un certificat de capture. Au niveau opérationnel, tous les débarquements des flottes étrangères (hors de l'Union européenne) doivent comporter un certificat de capture valide définissant plusieurs attributs de la capture tels que le nom du navire et pavillon, le numéro de licence de pêche, l'espèce, la description du produit, la zone de capture, la date, le volume, etc., ainsi que des informations relatives à tous les transbordements avant le débarquement.

Les produits qui ne sont pas accompagnés d'un certificat de capture en bonne et due forme ne peuvent pas entrer dans l'Union européenne. Néanmoins, l'application des réglementations au regard du contrôle de l'origine et de la traçabilité des produits est, dans les faits, plus complexe notamment pour les pays en développement – ici État du pavillon - qui soulignaient déjà les difficultés qu'ils rencontraient en matière de systèmes de suivi, de surveillance et de contrôle de leurs navires.

Le plan d'action international de la FAO de 2001 rappelle que « *les exigences en matière de certification et de documentation devraient, autant que possible, être normalisées et des dispositifs électroniques devraient être mis*

en place, chaque fois que possible, pour assurer leur efficacité, réduire les possibilités de fraude et éviter de surcharger inutilement les opérateurs commerciaux »⁹⁵⁸ et « l'adoption de normes multilatérales en matière de documentation et de certification des captures, ainsi que d'autres mesures appropriées convenues sur le plan multilatéral, telles que les contrôles ou les restrictions à l'importation et à l'exportation »⁹⁵⁹. Le Règlement (CE) No 1005/2008 réitère ce principe notamment pour les pays en développement stipulant que « la Communauté prenne en considération les difficultés des pays en développement en termes de capacité lors de la mise en œuvre du régime de certification »⁹⁶⁰.

L'Union européenne reconnaît les certificats de capture nationaux de certains pays tiers mentionnés en annexe de son règlement comme un mécanisme d'assistance mutuelle afin de faciliter les échanges d'informations et la coopération entre nations⁹⁶¹. Les règlements consécutifs dont le Règlement (CE) No 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture ou encore le Règlement d'exécution No 865/2013 de la Commission du 9 septembre 2013 modifiant le Règlement (CE) No 1010/2009 en ce qui concerne les arrangements administratifs avec les pays tiers relatifs aux certificats de capture des produits de la pêche ajoutent de nouveaux produits et transposent en droit européen trois arrangements administratifs reconnaissant les certificats de capture d'autres États, plutôt développés, comme la Norvège, les États-Unis, les îles Féroé, la Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Islande, en plus des certificats de capture établis par les organisations régionales de gestion des pêches.

De même, pour les systèmes de documentation de captures des organisations régionales de gestion des pêches, l'article 13, paragraphe 1, du Règlement (CE) No 1005/2008 prévoit la reconnaissance des systèmes de documentation des captures adoptés et appliqués dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches, pour autant qu'ils répondent aux exigences du règlement - la *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR) pour la légine⁹⁶² ou le programme de la *Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique* (CICTA) pour les thonidés de l'Atlantique⁹⁶³ - alors que d'autres doivent être soumis à des conditions supplémentaires comme pour la *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT) pour le thon rouge du sud. Ici, l'importateur est aussi tenu de soumettre aux autorités des États membres les informations relatives au transport, c'est-à-dire le numéro de vol dans le cas d'un transport

⁹⁵⁸ §. 76, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, Article 69.

⁹⁶⁰ Chapitre III, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

⁹⁶¹ *Ibid.*, Article 51, A noter qu'un mécanisme d'assistance mutuelle est établi afin de « faciliter l'échange d'informations et la coopération administrative entre les autorités compétentes respectives » comme pour les États-Unis, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, l'Islande, le Canada, les îles Féroé et l'Afrique du sud.

⁹⁶² Système de documentation des captures de *Dissostichus* spp. (légine) de la CCAMLR établi par le règlement (CE) n o 1035/2001 du Conseil du 22 mai 2001 établissant un schéma de documentation des captures pour la légine (*Dissostichus* spp)

⁹⁶³ Le programme de l'ICCAT de documentation des captures de thon rouge établi par le règlement (UE) n o 640/2010 du Parlement européen et du Conseil est reconnu.

aérien, nationalité et immatriculation du camion ou tout autre document de transport⁹⁶⁴. En effet, le règlement de l'Union européenne s'applique à tous les échanges de produits exportés vers l'Union européenne par tous les moyens de transport. Ainsi, transbordements et opérations de transformation de produits de la pêche sont également inclus dans le champ d'application du système de certification. Si les produits de la pêche en provenance d'un pays tiers sont transportés dans la Communauté par un État autre que celui du pavillon, le règlement INN mentionne que l'exportateur doit soumettre aux autorités de l'État membre un certificat de capture validé par l'État du pavillon, et des pièces justificatives attestant que les produits de la pêche n'ont pas subi d'autres opérations que le déchargement, le rechargement ou toute autre opération destinée à assurer leur bonne conservation, et qu'ils sont restés sous la surveillance des autorités compétentes de ce pays tiers⁹⁶⁵. Aucun certificat n'est requis pour les navires de l'Union européenne débarquant leurs captures dans un port européen, toutefois les navires arborant un pavillon d'un État membre de l'Union européenne doivent disposer d'un certificat valide s'ils débarquent leurs captures dans un pays situé en dehors de l'Union européenne avant d'être importée par un État membre pour être transformée, ou si la capture est d'abord débarquée dans l'Union, puis exportée pour transformation, puis réimportée dans l'Union européenne. D'autres certificats de capture sont simplifiés pour faciliter le commerce des navires de pêche à plus petite capacité⁹⁶⁶.

Néanmoins dans la pratique, la mise en place d'une traçabilité sans faille reste hypothétique. Tout d'abord, la responsabilité de vérification de l'authenticité du certificat de capture revient à l'État du pavillon. Le Règlement (CE) No 1005/2008 de l'Union européenne impose que tous les produits de la pêche qui entrent dans l'Union européenne soient accompagnés d'un « certificat de capture » validé par une autorité publique compétente de l'État du pavillon du navire qui a pêché le poisson. De même si les produits sont transformés⁹⁶⁷. Dans ce cadre, ce n'est pas l'Union européenne qui décide quelle autorité publique à la capacité d'attester de la pertinence des informations des certificats de captures. Elle demande seulement à l'État tiers de lui notifier quelle est l'autorité compétente pour un tel processus. L'article 37 du Règlement (CE) No 1005/2008 notifie tout de même que la Commission peut coopérer administrativement.

En aval du certificat, seuls les États d'un pavillon approuvé par l'Union peuvent valider les certificats de capture. La demande importante, au sein de ces États, engendre parfois la mise en

⁹⁶⁴ Transport, Annexe II, *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, op. cit.

⁹⁶⁵ *Ibid.*

⁹⁶⁶ *Ibid.*, C'est-à-dire de navires de pays tiers « dont la longueur hors tout est inférieure à 12 mètres sans engin traînant; ou dont la longueur hors tout est inférieure à 8 mètres avec engin traînant; ou dépourvus de superstructure; ou d) dont le tonnage calculé est inférieur à 20 GT. 2. Les captures effectuées par les navires de pêche de pays tiers visés au paragraphe 1 qui ne sont débarquées que dans l'État du pavillon de ces navires et qui forment un seul et même lot peuvent être accompagnées d'un certificat de capture simplifié au lieu du certificat de capture visé à l'article 12 du *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, op. cit.

⁹⁶⁷ *Ibid.*

circulation de faux documents ou de certificats falsifiés⁹⁶⁸. Toute prohibition générant de l'illégalité, le dysfonctionnement du système encourage l'émergence de marchés parallèles. Un des grands défis reste que les informations sur la légalité du poisson soient transmises, sans altérations ni fraudes, tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

La traçabilité de la chaîne d'approvisionnement en soi et du certificat de capture qui l'accompagne comporte d'ailleurs d'autres limites, avec tout d'abord des problématiques lorsque le poisson traverse plusieurs États de commercialisation incluant ceux qui transforment la matière première créant des opportunités pour blanchir les captures issues de la pêche INN avec du poisson légal⁹⁶⁹. Ensuite, des lacunes surviennent lors de la séparation des lots avec des photocopies du certificat de capture initial qui n'enregistrent pas la quantité de poissons attachés à chaque copie accompagnant un lot⁹⁷⁰. Aucun système ne contrôle cette double ou multiple utilisation du certificat de capture. Puis enfin, au regard de l'intégrité de ces lots qui peuvent être facilement substituer et mélanger avec d'autres produits issus de la pêche INN, si le *Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture* tente de prévenir le fait de mixer ces lots, aucun lien ou procédure ne sont effectués pour lier cette pratique avec le Règlement (CE) No 1005/2008 de lutte contre la pêche INN. La proposition du nouveau règlement de contrôle tente d'encadrer plus sévèrement la traçabilité des lots pour justement lutter contre cette pêche INN (voir *Infra*).

Les certificats de capture, leur édition et leur suivi sont remis en cause. C'est pourquoi lors des négociations du nouveau règlement de contrôle, un consensus s'est fait sentir quant à la mise en place d'un système de certificat de capture électronique dont la base de données « CATCH » est déjà en développement afin de limiter les risques de fraudes et faciliter l'échange d'informations.

En juin 2016, la Commission européenne annonçait déjà qu'elle travaillait pour que le système de certificat de capture soit mise en place de manière informatisée pour permettre à l'Union européenne de jouer un rôle d'assistance mutuelle entre les États. Sa mise en œuvre planifiée pour 2019 est en cours avec le système informatique « CATCH » dont le développement fut présenté en mai 2019⁹⁷¹.

En attendant, les entreprises peuvent toujours exploiter les faiblesses de certains pays pour faire passer leurs produits. Même dans les cas où une preuve de conformité est demandée aux États du pavillon ou que des inspections ont lieu pour vérifier les documentations de prises, il est difficile de déterminer uniquement avec cet outil si ces produits proviennent d'activités de pêche illégale.

⁹⁶⁸ ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », 2012, op.cit., p 121.

⁹⁶⁹ SASAMA., FMP Consulting., *Traceability, legal provenance & the EU IUU regulation. Russian Whitefish and salmon imported into the EU from Russia via China*, SASAMA consulting, Japan, 19 April 2013, p 34.

⁹⁷⁰ *Ibid.*, p 38.

⁹⁷¹ Questions aux Parlement européen, 28 Juin 2017

En outre, la conception du système à l'heure actuelle ne permet pas à l'autorité de l'État du pavillon de retracer directement les produits pour lesquels elle a délivré un certificat de capture jusqu'à la destination finale. Malgré cela, ces autorités des pays tiers restent responsables de la validité du produit, pourtant les autorités des États du port d'autres pays ne sont pas tenues de vérifier, valider ou contre-valider les certificats de capture attachés aux captures qui transitent par leurs ports avant d'atteindre l'Union européenne.

Le certificat ne permet donc pas d'accéder à une traçabilité parfaite, d'autant plus que certains critères comme les zones de pêche sur la base des zones de pêche FAO – pour certaines ne distinguant pas la ZEE de la haute mer – les engins de pêche ou encore le numéro unique d'identification du navire pourraient être renforcés laissant encore une certaine flexibilité aux opérateurs dans la déclaration de l'origine du produit et l'identification du navire. De plus, sans système électronique encore en place, ces données sont difficilement re-coupables avec des données satellitaires de position par exemple, pour établir une meilleure analyse des risques lors des contrôles au port.

Le certificat de capture est un outil de soutien complémentaire aux mesures commerciales, qui peut aider à démanteler des filières et des réseaux de distribution illégaux lorsqu'il n'est pas considéré comme un obstacle non tarifaire selon le droit international du commerce (règles de l'OMC).

b. Le certificat de capture comme exception autorisée ou obstacle technique au droit du commerce international

L'existence et la densité du système juridique de l'Union européenne, autant pour l'aspect de la politique intérieure de l'Union européenne que pour la politique commerciale extérieure favorisent ce type de système de documentation de captures visant à contrôler la légalité des produits entrants sur le marché. L'Union européenne dispose pour sa mise en œuvre d'une super structure et capacité auxquelles une majorité d'États du monde peut s'inspirer mais qu'en est-il de la légitimité de cette initiative au regard des règles du commerce international ?

Les obstacles techniques liés aux certificats de capture correspondent souvent au fardeau administratif demandé pour leur mise en œuvre. Ceci peut potentiellement créer une barrière supplémentaire au commerce international pour les États exportateurs, en particulier pour les pays en développement qui ont des capacités de contrôle plus faibles⁹⁷² ou des ports très fréquentés à haut risque, nécessitant des ressources supplémentaires. S'il est vrai que les certificats de capture augmentent le coût pour les opérateurs de pêche INN en les poussant vers des régions plus laxistes, ils affectent également les opérateurs légaux, en raison de cette démarche administrative supplémentaire.

⁹⁷² ASCHE F., SMITH MD., *Trade and fisheries: key issues for the World Trade Organization*, 2010, op. cit., p 30.

Toutefois, cette charge administrative affecte également les autorités de la destination finale du produit, l'État de commercialisation, c'est-à-dire les États membres de l'Union européenne qui ont la responsabilité de vérifier la validité du certificat. Pour l'Union européenne, cette responsabilité est celle des principaux pays importateurs : Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni, qui reçoivent davantage de navires de pays tiers dans leurs ports⁹⁷³. Le Royaume-Uni a d'ailleurs dû créer une unité de lutte contre la pêche INN spécifique pour gérer les certificats de capture en vertu de ses compétences d'État du port et afin de renforcer le travail de contrôle et de coordination. L'Allemagne a également rapporté avoir augmenté le nombre de personnes chargées du contrôle des certificats de capture puis, de manière générale, le nombre d'inspections aux ports à augmenter pour contrôler ces certificats⁹⁷⁴.

Au départ, un rapport soumis à la Commission européenne (DG Mare) soulignait une série de problèmes potentiels concernant la compatibilité avec les règles de l'OMC, notamment « *la mesure dans laquelle le système de certification des captures, les éventuelles interdictions d'importation et les dispositions sur l'accès aux ports peuvent être considérés comme des obstacles techniques au commerce* »⁹⁷⁵. L'étude notait cependant qu'il n'y avait pas de différences de traitement par l'Union européenne. Le Règlement (CE) 1005/2008 s'applique en dehors de sa juridiction nationale à tous les États, ce qui ne crée pas de « discrimination » ou de « nation favorisée ». Bien que la possibilité d'une contestation à l'OMC ne soit pas à exclure, cela n'a jamais été le cas. Ainsi le règlement en lui-même peut être actuellement jugé conforme aux règles de l'OMC comme le confirme le processus d'application.

A la suite de la mise en place du certificat de capture de l'Union européenne, à la quatorzième session du sous-comité du commerce du poisson de la FAO en février 2014, les États partis décident de créer des directives sur les programmes de documentation des prises, spécifiant que leur mise au point, ainsi que les critères pertinents relatifs à la documentation des prises, ne devaient pas tarder et qu'il serait bon de réfléchir à la façon de les structurer⁹⁷⁶. Ce projet vise directement les critères applicables pour les systèmes de certificats de capture afin de ne pas créer d'obstacles inutiles au commerce, c'est-à-dire qu'ils soient fiables, simples et transparents⁹⁷⁷. Les directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises de la FAO sont adoptées en 2018. L'établissement d'équivalence entre les critères retenus pour la délivrance de certificat de capture est considéré par l'OMC comme essentiel pour ne pas créer d'obstacles non

⁹⁷³ EUMOFA, *The EU fish market*, European Commission, Brussels, 2014, p 40.

⁹⁷⁴ European Commission, *Study on the state of play regarding application and implementation of council regulation (EC) NO 1005/2008 of 29 September 2008, establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing (IUU regulation) specific contract No. 3, Lot 2: Retrospective and prospective evaluation on the common fisheries policy, excluding its international dimension, final report*, DG MARE, 16 April 2014, Published 11 July 2014.

⁹⁷⁵ *Ibid.*

⁹⁷⁶ FAO, *Rapport de la quatorzième session du Sous-Comité du Commerce du Poisson*, Norway, (Norvège), 24–28 Février, p 28.

⁹⁷⁷ FAO *Rapport de la treizième session du Sous-Comité du commerce du poisson*, Hyderabad, Inde, 20-24 février 2012, §. 38, p 25. Voir aussi l'article 4.5 FAO, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, 2018, op. cit.

tarifaires ou des pratiques anticoncurrentielles. Ces équivalences pourraient néanmoins être établies à minima, ceci entraînant un autre débat, celui de la baisse des niveaux d'exigences.

L'inquiétude quant au manque d'efficacité du système est aussi reflétée par rapport à l'évaluation par l'Union européenne des infractions de pêche INN ainsi que l'exigence vis-à-vis des pays tiers qui dépasse souvent les exigences du seul droit international⁹⁷⁸. Les certificats de capture n'ont malgré tout pas été l'enjeu principal devant l'organe de différend de l'OMC à ce jour. Il est aussi difficile de concevoir qu'un pays remette en cause la lutte contre la pêche INN, qui est l'objectif principal du certificat de capture, devant un organe de règlement de différends internationaux comme à l'OMC.

À ce jour, 91 pays tiers ont notifié à l'Union européenne leurs autorités compétentes conformément au Règlement (CE) No 1005/2008 et appliquent le système de certification des captures de l'Union pour les exportations qui lui sont destinées⁹⁷⁹.

Si le seul système de documentation unilatérale des captures de l'Union européenne est une initiative forte et unique dans le monde, où le poids de la traçabilité est supporté par l'État de commercialisation et les autorités portuaires, à partir de janvier 2018, le programme américain de surveillance des importations de produits de la mer est entré en vigueur avec des objectifs similaires malgré une approche structurelle différente pour identifier et atténuer l'entrée de produits de la mer illicites dans leurs ports.

c. Le système des États-Unis de limitation des importations de produits INN, une perspective comparative et alternative au système de l'Union européenne

En 2014, une étude estimait que 20 à 30% des produits de la pêche importés aux États-Unis pouvaient résulter de la pêche INN⁹⁸⁰. La volonté politique américaine d'aborder ce problème a commencé en 2015 avec la « *Presidential Task Force* » qui a mis en place un plan d'action pour lutter contre la pêche INN. Cet élan a mené les États-Unis vers la mise en place d'un programme de surveillance des importations des produits halieutiques (appelé programme *SIMP – Seafood Import Monitoring Program*) qui devient obligatoire pour 13 espèces le 1^{er} janvier 2018, hormis pour les crevettes et les ormeaux dont la date de conformité obligatoire est le 31 décembre 2018⁹⁸¹. Ce

⁹⁷⁸ VAN DER MAREL, E. R., "An Opaque Blacklist: the Lack of Transparency in Identifying Non-Cooperating Countries under the EU IUU Regulation", In MARTIN L., SALONIDIS C., HIOUREAS C. (Eds.), *Natural Resources and the Law of the Sea: Exploration, Allocation, Exploitation of Natural Resources in Areas under National Jurisdiction and Beyond (Volume 2)*, Juris Publishing, 2017.

⁹⁷⁹ Communication de l'Union européenne sur la liste des pays tiers ayant notifié les autorités est disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/info/flag_state_notifications_en.pdf

⁹⁸⁰ PRAMOD, G., NAKAMURA, K., PITCHER, T. J., & DELAGRAN, L. "Estimates of illegal and unreported fish in seafood imports to the USA", *Marine Policy*, 48, 2014.

⁹⁸¹ USA, site officiel de la NOAA pour plus de détail sur le programme SIMP : <https://www.iuufishing.noaa.gov/RecommendationsandActions/RECOMMENDATION1415/FinalRuleTraceability.aspx>

programme se focalise sur des espèces particulièrement vulnérables à la pêche INN⁹⁸² et bascule la responsabilité sur les importateurs américains enregistrés qui ont l'obligation de fournir des données sur la pêche et leur origine.

Dans le cadre de la loi Magnuson-Stevens sur la conservation et la gestion des pêcheries (*Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act*), qui vise à interdire la possession et le commerce de produits de la mer capturés illégalement, le programme de surveillance des importations des produits halieutiques a été conçu autour des importations (y compris les réimportations sur le territoire national) basées sur les espèces sauvages capturées et aquacoles identifiées comme étant les plus exposées à la fraude par la pêche INN.

Les produits importés aux États-Unis peuvent être composés de poissons provenant de plusieurs débarquements différents. C'est à l'importateur responsable de l'enregistrement de fournir des informations sur la récolte pour tous les débarquements collectivement au sein de la cargaison (c'est-à-dire que chaque filet ou bloc n'a pas besoin d'être traçable indépendamment d'un débarquement donné). L'importateur est donc responsable de communiquer au gouvernement américain les informations sur les captures, leurs transports et d'autres éléments. Ces données sont ensuite regroupées numériquement par l'intermédiaire du seul portail d'importation et d'exportation du gouvernement américain, le système de données sur le commerce international ou ITDS (*International Trade Data System* en anglais). Toutes les données sont ensuite protégées par le *Magnuson-Stevens Act* et restent confidentielles. Dans ce cadre, les organisations non-gouvernementales s'y attaquent parfois puisque l'opacité de ce programme signifie que les États-Unis seront la seule partie capable d'évaluer et de rendre compte de son succès. D'autant, lorsqu'une approche de risque est établie en raison de craintes quant au temps requis pour la vérification en temps réel des données et l'inspection des produits prioritaires au moment de leur entrée aux États-Unis.

Or, à ce jour et contrairement à l'Union européenne, s'il on prend le rapport annuel des États-Unis sur les pays identifiés comme contribuant à la pêche INN, aucune identification n'a par la suite conduit à une interdiction d'importation. Les États-Unis ne s'engagent pas dans des dialogues bilatéraux poussés suite à une identification, ce que l'on peut regretter par ailleurs. En ceci, les systèmes diffèrent. La manière d'identifier des pays comme contribuant à la pêche INN et les actions prises à cet égard ne sont donc pas les mêmes. Les États-Unis ont plutôt identifié des pays d'Amérique du sud et de l'Union européenne tandis que l'Union européenne identifie surtout des pays ACP⁹⁸³.

⁹⁸² Ormeau (abalone), Morue atlantique, Crabe Bleu (Atlantique), Poisson-dauphin (Mahi Mahi), Mérou, Crabe Royal (rouge), Morue Du Pacifique, Vivaneau, Concombre de mer, Requins, Crevette, Espadon et les espèces de Thons (albacore, thon obèse, listao, albacore et thon rouge).

⁹⁸³ Afrique, Caraïbes et Pacifique, HOSCH G., *Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches*, 2016, op. cit.

L'avantage du système des États-Unis, contrairement au système de l'Union européenne, est que le poids de la traçabilité et son coût est supporté directement par les entreprises plutôt que par l'État pêcheur et l'État de commercialisation. Ce sont les entreprises qui importent les produits halieutiques à travers une chaîne de traçabilité complexe qui sont responsables de s'assurer qu'aucun produit de pêche INN n'entre sur le marché. Le poids de la responsabilité internationale de l'État de commercialisation est donc déplacé, pour une très grande partie, de l'administration américaine, NOAA, vers les entreprises américaines. Les autorités contrôlent ensuite ce qui est déclaré par les importateurs mais le coût et le poids de cette politique est en ce sens moindre que celle de l'Union européenne.

Si chacune de ces procédures présentent des lacunes, les informations collectées sur les documents d'importation sont quasiment similaires avec environ 65 % de critères communs demandés pour tracer les produits et éviter que les produits issus de la pêche INN n'entre sur le marché⁹⁸⁴. Un effort peut donc encore être fait ne serait-ce que sur le plan technique d'un alignement des données requises au niveau international. Toutefois ces deux procédures requièrent plus généralement une harmonisation avec d'autres grands États de commercialisation, comme le Japon – qui entreprend actuellement une révision de sa législation en ce sens - et la Chine, pour être vraiment efficace. Le manque d'harmonisation internationale ou de moyens efficaces d'échanges d'informations créer des faiblesses au sein du système de lutte contre la pêche INN, permettant à celle-ci de se déplacer.

En tant que principal marché pour les produits halieutiques, cette responsabilité de l'État de commercialisation ne peut néanmoins pas s'effectuer sans une coopération plus intégrée avec les autorités douanières, sanitaires et de contrôle aux frontières mais également entre États. Ceci est nécessaire à l'échange d'informations pour déterrer des activités non conformes.

3. La coopération entre États membres

Pour ce qui est de la coopération entre États membres, le règlement (CE) 1005/2008 met en place un système d'alerte ainsi qu'une assistance mutuelle pour renforcer le « *système d'information sur la pêche INN* ». Ce système est géré par la Commission ou par un organisme désigné par cette dernière, dans l'objectif d'aider les autorités compétentes à prévenir la pêche INN et à enquêter sur les contrevenants⁹⁸⁵.

Lorsqu'un doute est fondé quant à la conformité des navires de pêche ou des produits de la pêche de certains pays tiers et au regard d'une probable pêche INN, la Commission publie sur son site internet et au Journal officiel de l'Union européenne un avis d'alerte destiné à prévenir les

⁹⁸⁴ IUU Watch, *Technical report on key data elements in import schemes in three main market states*, à paraître.

⁹⁸⁵ Article 51, §. 2, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

opérateurs et à garantir que les États membres prennent les mesures appropriées à l'égard des pays tiers concernés (article 23). Les États membres auront la responsabilité à cet effet de recenser les lots de produits de la pêche en cours d'importation et antérieurs entrant dans le champ d'application de l'avis d'alerte ainsi que de renforcer les contrôles et les inspections en mer, dans les ports ou dans tout autre lieu de débarquement (article 24).

Selon les vérifications des alertes et la persistance des infractions au regard des informations remontées par les États membres, la Commission devra conclure si elle retire cette alerte ou si l'alerte subsiste, et dans ce cas réitérer et renforcer ses échanges avec l'État du pavillon ou établir un cas de non-respect des lois⁹⁸⁶. Dans ce dernier cas, la Commission a le devoir d'entamer une procédure de mise sur la liste de navires suspectés de pêche INN et d'engager une discussion diplomatique.

Le règlement (CE) 1005/2008 de lutte contre la pêche INN, novateur sur le plan international, ne peut se passer d'un renforcement des responsabilités des États dans la pratique, et ceci passe par son encadrement avec le règlement de contrôle qui permet son applicabilité. Le *Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche*, actuellement en renégociation, vient alimenter voir modifier le règlement (CE) 1005/2008, pour élargir l'assise de la lutte juridique et technique contre la pêche INN.

Sous-section II. Le règlement de contrôle comme outil d'un traitement frontal de la pêche INN

Le traitement frontal de la question de la pêche INN ne peut être évoqué seul car d'autres instruments juridiques européens accompagnent le champ d'action des États membres, comme le *Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche* (§. I.). Le système juridique européens dédié à la pêche fonctionne sur la base d'une répartition des compétences entre États membres et l'Union européenne visant à encadrer la lutte contre la pêche INN (§. II.).

⁹⁸⁶ *Ibid.*, Article 24.

§. I. Le règlement de contrôle, un accompagnement juridique et pratique du Règlement (CE) 1005/2008

Le Règlement (CE) No 1005/2008 de lutte contre la pêche INN s'accompagne d'un texte législatif important qui évolue continuellement et qui est depuis 2018 en renégociation : le *Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006*. Ce règlement vise à renforcer et à harmoniser les moyens de contrôles des États membres (A) afin de limiter le déplacement de la pêche INN vers les États membres de l'Union européenne les moins contraignants, ou moins regardants, dans le but de détecter de manière plus efficace les activités de pêches qui seraient non conformes à la PCP. Ce règlement va s'aligner sur le Règlement (CE) 1005/2008 en matière de lutte contre la pêche INN et entre en vigueur en 2010 avec un système de sanctions cadré pour ces États membres (B).

A. Un accompagnement historique vers une harmonisation des moyens de contrôle des pêches

Dès 1982, juste avant l'adoption de la première PCP en 1983, la Communauté européenne établit un régime de contrôle des navires de pêches avec le *Règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres* qui définit certaines procédures pour les États membres qui ont la responsabilité et la souveraineté des contrôles sur leurs eaux et leurs navires. Celui-ci sera mise à jour en 1983 avec *Règlement (CEE) no 1729/83 du Conseil du 20 juin 1983 modifiant le règlement (CEE) no 2057/82 établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres* pour s'harmoniser à la nouvelle PCP.

Ce régime est par la suite modifié à maintes reprises notamment parce qu'il s'avère inefficace. En 1998, le rapport de la Commission au Conseil européen note que « *certaines activités illégales pourraient être mieux poursuivies au moyen d'une collaboration accrue entre les États Membres concernés. Il incombe aux États membres d'instaurer, dans le cadre de la coopération juridique, les conditions et les procédures appropriées en vue d'assurer une telle collaboration. Les procédures existantes s'avèrent souvent lourdes et parfois incohérentes* »⁹⁸⁷. De nombreuses lacunes sont notées comme « *la segmentation du jaugeage et des puissances motrices et des temps d'activité* » des navires, difficile à contrôler⁹⁸⁸, « *la mise en application de récentes décisions liées au contrôle, à*

⁹⁸⁷ Commission des Communautés économiques européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Évolution du contrôle au sein de la politique commune de la pêche (COM) 98/0092 final*, 1998, p 10.

⁹⁸⁸ *Ibid.*, p 3.

commencer par l'extension de l'utilisation des satellites »⁹⁸⁹, notant que « *le contrôle en mer des quantités capturées repose sur les livres de bord, et dans certains cas sur la communication des quantités détenues à bord* »⁹⁹⁰. De plus, les navires de pays tiers opérant dans les eaux communautaires posent d'autres problèmes particuliers notamment lorsqu'il faut recouper des données de débarquement qui se trouve « *dans ce cas particulièrement difficile, voire impossible* »⁹⁹¹. Ce n'est qu'en 1993, avec le nouveau Règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la Politique Commune de la Pêche, que la mise en place du registre des navires de la Communauté européenne et le troisième programme d'orientation pluriannuel (POP III) sont mis en place, impliquant la question de la validité des informations recueillies. Avec l'adoption de ces nouveaux règlements des points de non-conformité aux réglementations nouvellement en vigueur apparaissent.

Le problème des activités de pêche illégale à cette époque provient des « *contraintes de l'exercice d'inspection et la mobilité des activités de pêche laissent souvent les inspecteurs avec plus de doutes que de preuves juridiquement recevables, lesquelles sont indispensables pour sanctionner effectivement les activités illégales* »⁹⁹². Si en 1998, la Commission jugeait que les progrès étaient principalement liés au développement général de la gestion des pêches, et que le contrôle ne pouvait palier les lacunes structurelles de la PCP⁹⁹³, le cas est encore d'actualité.

Le contrôle reste de la compétence nationale et fait appel à des institutions nationales dont les ressources et l'efficacité varient d'un territoire à un autre. Les moyens de surveillance en mer et aux ports engendrent des coûts élevés dont la légitimité est parfois contestée au vu de la contribution de l'activité de pêche au PIB. De plus, des différences nationales en matière de contrôle interrogent parfois l'autorité même des États face aux pêcheurs lorsque des cas de grande tolérance des administrations centrales sont notés face aux nouvelles réglementations, comme la diminution des quotas ou les engins de pêche nouvellement prohibés. Plusieurs organisations non gouvernementales ainsi que des auditeurs nationaux documentent encore ces cas avec, à titre d'illustration, en décembre 2018, des cas de pêche à l'explosif détectés en Italie ainsi que des incursions illégales de navires italiens dans les eaux des États de l'Afrique de l'Ouest⁹⁹⁴. Toujours en 2018, en octobre, la Cour des comptes danoise a publié un rapport qui révèle que les autorités de contrôle danoises n'ont pas appliqué de points de sanction, comme l'exige la législation de l'Union européenne, aux pêcheurs qui ont mené des opérations illégales, telles que pêcher dans des zones fermées, déclarer des captures de manière erronée ou opérer illégalement dans les eaux d'un autre État membre de l'Union européenne. Dans cette affaire, les Danois ont même reçu un support financier du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) au cours de la période 2014 à 2017. En janvier 2019, la Commission a ouvert une commission d'enquête pour

⁹⁸⁹ *Ibid.*, p 1.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p 4.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p 4.

⁹⁹² *Ibid.*, p 10.

⁹⁹³ *Ibid.*, p 17.

⁹⁹⁴ ClientEarth, *The control and enforcement of fisheries in Italy*, December 2018, p 39.

tenter de récupérer ces fonds. D'autres affaires ont été largement documentées comme cette opération de police en 2018 coordonnée par Europol qui a permis d'arrêter 79 personnes impliquées dans le trafic de thon rouge capturé illégalement dans les eaux italiennes et maltaises et exporté vers l'Espagne *via* les ports français⁹⁹⁵. On estime que la valeur de ce trafic représente plus de 12 millions d'euros par an⁹⁹⁶.

Dans la plupart des États membres, différents services de maintien de l'ordre, indépendants les uns des autres, sont compétents pour les activités de surveillance de la pêche et de l'environnement, ainsi que pour les activités de contrôle des mers et de l'immigration⁹⁹⁷. L'Union européenne estime qu'il en résulte souvent une utilisation inefficace de moyens déjà très limités de contrôle⁹⁹⁸. C'est dans ce cadre que dès 2007, elle plaide en faveur d'une plus grande coordination de la surveillance maritime par une meilleure coopération entre les garde-côtes des États membres et avec les autres services concernés ; il en découlera la création de l'agence de contrôle des pêches.

Le *Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche* va adapter et étendre le mandat de l'agence communautaire de contrôle des pêches pour que celle-ci contribue à la mise en œuvre harmonisée du régime de contrôle de la PCP. C'est une agence « réglementaire » mandatée pour coordonner tout en laissant la liberté aux États de leurs contrôles. Ce n'est pas une agence exécutive de la DG Mare de l'Union européenne. Cette coordination prend la forme de plans de déploiement conjoints en matière de suivi, de contrôle et de surveillance de la pêche puis dans une mesure limitée, l'agence de contrôle européenne des pêches assiste également l'Union européenne au niveau international dans ses relations avec les organisations régionales de gestion de la pêche et dans les accords de partenariat pour une pêche durable.

Les nouvelles mesures en place demandent davantage de moyens, ce qui mène à une volonté de les maximiser en les mettant en commun pour en limiter les coûts. Cette inquiétude du manque d'harmonisation de surveillance et de contrôle a donc conduit l'Union européenne à créer une agence communautaire du contrôle des pêches avec le *Règlement (CE) n° 768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche*, ainsi qu'à impulser une meilleure utilisation des moyens nationaux, en incitant à une collaboration opérationnelle. La méthodologie du contrôle tend ainsi à s'unifier, sous l'effet de la réglementation européenne et de la création d'une structure dédiée.

⁹⁹⁵ Europol, *How the illegal Bluefin Tuna Market made over EUR 12 million a year selling fish in Spain*, Press release, 16 October 2018, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-illegal-bluefin-tuna-market-made-over-eur-12-million-year-selling-fish-in-spain>.

⁹⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁹⁷ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM (2007)575/F1, 2007, p 6.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p 6.

Cependant, encore aujourd'hui, des lacunes et des vides juridiques persistent concernant la collaboration et l'harmonisation du contrôle des pêches et des législations qui permettent aux opérateurs de pêche INN d'utiliser ces faiblesses. Les études conduites dans cette optique confirment toutes que le régime actuel de contrôle des pêches n'est pas efficient⁹⁹⁹. Dans ce cadre, le Parlement européen et le Conseil révisent actuellement le règlement (*Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*) avec la volonté de « combler les écarts par rapport à la PCP de 2013 et à d'autres politiques de l'Union européenne, simplifier le cadre législatif et réduire la charge administrative inutile; améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'exhaustivité des données et informations sur la pêche, en particulier des données sur les captures, et permettre l'échange et le partage d'informations; et éliminer les obstacles qui entravent le développement d'une culture du respect des règles et le traitement équitable des opérateurs au sein des États membres et entre ceux-ci ».

Par ailleurs, les négociations actuelles cherchent à donner à l'agence communautaire de contrôle des pêches un mandat renforcé pour intervenir davantage dans le contrôle des pêches des États membres mais aussi dans le dialogue avec les États tiers, dans le contexte des cartons jaune et rouge, sur les moyens de contrôle et de surveillance pour développer les capacités de ces États. Si cette dernière perspective sur le rôle international de l'agence semble cohérente avec une proposition de la Commission de modifier les articles 4 et 7 du règlement fondateur de l'agence européenne de contrôle afin d'élargir son rôle international dans la lutte contre la pêche INN. Le renforcement des pouvoirs de contrôle est un sujet sensible car elle touche à la souveraineté des États. Si la proposition de la Commission sur cet aspect interne était moins ambitieuse, l'ancienne rapporteure, Isabelle Thomas, a tenté dans sa proposition de réviser son mandat pour étendre son pouvoir d'inspection. Cette proposition d'un rôle supranational offrirait surtout un accès prioritaire aux données initialement traitées par la Commission ou uniquement par les États membres et une centralisation de ces données par l'agence pour les échanges entre États¹⁰⁰⁰. Ceci semble toutefois ambitieux, car les États devraient renoncer à leurs prérogatives de police des pêches.

L'agenda politique prévoit l'adoption d'un nouveau règlement de contrôle pour 2020 avec le nouveau Parlement qui a pris ces fonctions en juillet 2019.

⁹⁹⁹ Parlement européen, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*.

¹⁰⁰⁰ On note par exemple, la proposition d'amendement 14 « Les dispositions relatives à l'enregistrement des données de capture et des efforts de pêche initialement assuré par les États membres et désormais assuré par l'AECP devraient être modifiées pour inclure les données figurant dans les relevés de pesée, les notes de prise en charge et les documents de transport » ou encore l'amendement 26 « Un échange entièrement transparent d'informations contenues dans les registres nationaux entre les États membres via l'AECP améliorera également l'efficacité et garantira des conditions de concurrence équitables pour les activités de contrôle. Le rôle centralisateur de l'AECP se justifie pleinement au sein de ce processus d'échanges ». Parlement européen, *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*, Commission pêche, rapporteure Isabelle Thomas, le 18 décembre 2018.

B. Un encadrement des sanctions liées aux infractions « graves »

Il convient de considérer la situation actuelle du règlement de contrôle au regard de la gravité des infractions considérées (1) pour comprendre vers quoi tend l'évolution du droit des pêches de l'Union européenne (2) pour encadrer de manière plus efficace la pêche INN.

1. La situation actuelle de la gravité des infractions dans le règlement de contrôle, le permis à point du règlement de contrôle

Tout comme le Règlement (CE) No 1005/2008, le Règlement (CE) No 1224/2009 relatif au contrôle prend conscience de la gravité de certaines infractions (a) et innove dans son règlement d'exécution (UE) No 404/2011 en créant un système de points, comme un permis, pour les États membres (b).

a. La qualification de l'infraction « grave »

Le Règlement (CE) No 1224/2009 reconnaît dans son préambule la persistance d'un nombre élevé d'infractions graves aux règles de la PCP. Il attribue cette situation au niveau non dissuasif des sanctions par la législation nationale mais aussi aux « *vastes écarts* » entre les niveaux de sanctions appliquées par les États membres qui encouragent les opérateurs à contourner les règles en pêchant dans les eaux ou en se tournant vers le port des États membres où ce niveau est plus bas¹⁰⁰¹.

Pour remédier à cette faiblesse, une tentative de rapprochement à l'échelle communautaire des niveaux maximaux de sanctions administratives avait déjà été prévu en 2002 pour les infractions aux règles de la politique commune de la pêche, « *en tenant compte de la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction, de la répétition de l'infraction ainsi que de la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concernés, et de prévoir des mesures exécutoires immédiates et des mesures complémentaires* ». Celles-ci devant également s'appliquer aux personnes morales « *étant donné que ces infractions sont commises en grande partie dans leur intérêt ou pour leur compte* ».

Mais c'est le Règlement (CE) 1224/2009 relatif au contrôle qui définit finalement, parallèlement aux sanctions d'un niveau maximal suggérées pour les infractions graves contenues à l'article 44 du

¹⁰⁰¹ Préambule, §. 39, Communauté européenne, Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006.

Règlement (CE) No 1005/2008¹⁰⁰², des sanctions plus harmonisées et dissuasives, en demandant aux États membres de prendre en compte « *la nature du dommage, la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre desdites infractions graves, la situation économique du contrevenant et les récidives éventuelles. Il y a lieu également de prévoir des mesures exécutoires immédiates et des mesures complémentaires* »¹⁰⁰³. Tout d'abord, en complémentarité du Règlement (CE) 1005/2008 à l'article 42¹⁰⁰⁴, le Règlement (CE) 1224/2009 relatif au contrôle ajoute trois nouvelles infractions graves avec « *a) la non-transmission d'une déclaration de débarquement ou d'une note de vente lorsque le débarquement des captures a eu lieu dans le port d'un pays tiers; b) le fait de trafiquer un moteur dans le but d'en augmenter la puissance au-delà de la puissance continue maximale indiquée dans le certificat; c) le fait de ne pas débarquer toutes les espèces soumises à quota capturées au cours d'une opération de pêche, sauf si ce débarquement s'avère contraire aux obligations prévues par les règles de la politique commune de la pêche, dans des pêcheries ou des zones de pêche où ces règles s'appliquent* »¹⁰⁰⁵. Six infractions graves au total comprenant des pratiques assez larges, mais plutôt focalisées sur la pêche illicite et non déclarée, sont désormais intégrées au droit de l'Union européenne.

b. *Le permis à point comme variable d'ajustement pour une harmonisation européenne des sanctions*

Malgré la définition d'infractions graves, les disparités sont grandes au sein de l'Union européenne en termes de sanctions. Pour la même infraction, le capitaine d'un navire peut être condamné à une simple petite sanction administrative dans un État membre alors qu'il peut être passible d'une incrimination plus sérieuse du niveau pénal dans une autre juridiction.

C'est pourquoi dans un effort d'harmonisation, en 2011, le *règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche*, crée un cadre européen de sanctions a minima sous forme de points intégrés à un permis de pêche pour les infractions graves (uniquement) des opérateurs – capitaines titulaires de la licence

¹⁰⁰² Pour rappel l'article 44 établit au §. 2 que « *les États membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction. En cas d'infraction grave répétée au cours d'une période de cinq ans, les États membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins huit fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction. Lorsqu'ils appliquent ces sanctions, les États membres tiennent également compte de la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concernés* ». Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op. cit.

3. Les États membres peuvent également, ou à titre d'alternative, avoir recours à des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives.

¹⁰⁰³ Préambule, §. 39, Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op. cit.

¹⁰⁰⁴ Pour rappel, l'article 42, §. 1, note que « *1. Aux fins du présent règlement, on entend par infractions graves: a) les activités considérées comme de la pêche INN conformément aux critères établis à l'article 3; b) la réalisation d'opérations économiques concernant directement la pêche INN, y compris l'échange de produits de la pêche INN ou l'importation de ceux-ci; c) la falsification de documents visés par le présent règlement ou l'utilisation de ces faux documents ou de documents non valables* ». Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹⁰⁰⁵ Article 90, Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op. cit.

selon l'article 134 - des États membres afin de tenter de mettre en place « *des conditions équitables dans toutes les eaux de l'Union européenne* »¹⁰⁰⁶.

Chaque État membre désigne ainsi une autorité compétente qui aura la responsabilité d'attribuer des points pour chaque infraction « grave » de ses navires et d'en faire le suivi notamment dans le cas d'un transfert ou d'un changement de propriété¹⁰⁰⁷. Le Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 entre en vigueur en 2012 et crée un système d'attribution de points pour chaque infraction, jusqu'à concurrence de 12 points maximum par infraction pour la même personne physique ou morale, le capitaine du navire – lui responsable de l'équipage, selon l'article 126.

Douze catégories d'infractions graves y sont spécifiées par ordre croissant à l'annexe du Règlement d'exécution (UE) 404/2011 s'alignant avec les six définitions contenues d'infractions graves dans le Règlement (CE) No 1005/2008 et le Règlement (CE) No 1224/2009;

« (1) le manquement aux obligations d'enregistrement et de déclaration des données relatives aux captures ou des données connexes, y compris les données à transmettre par le système de surveillance des navires par satellite [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point b), du Règlement (CE) No 1005/2008] » qui équivaut à 3 points de pénalités sur la licence,

« (2) Utilisation d'engins interdits ou non conformes conformément à la législation de l'UE [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point e), du Règlement (CE) No 1005/2008] » qui équivaut à 4 points de pénalités sur la licence,

« (3) Falsification ou dissimulation du marquage, de l'identité ou de l'immatriculation [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point f), du Règlement (CE) No 1005/2008] (4) Dissimulation, altération ou élimination d'éléments de preuve intéressant une enquête [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point g), du Règlement (CE) No 1005/2008], (5) Embarquement, transbordement ou débarquement de poisson n'ayant pas la taille requise, en violation de la législation en vigueur [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point i), du Règlement (CE) No 1005/2008], (6) Exercice d'activités de pêche dans la zone couverte par une organisation régionale de gestion des pêches d'une manière incompatible avec les mesures de conservation et de gestion de cette organisation ou en violation de ces mesures [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point k), du Règlement (CE) No 1005/2008] » infractions équivalentes à 5 points de pénalités,

« (8) Pêche dans une zone d'interdiction ou au cours d'une période de fermeture, en dehors de tout quota ou une fois le quota épuisé, ou au-delà d'une profondeur interdite [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point c), du Règlement (CE) No 1005/2008] » qui équivaut à 6 points de pénalités,

« (7) Pêche sans être titulaire d'une licence, d'une autorisation ou d'un permis en cours de validité, délivré par l'État de son pavillon ou l'État côtier compétent [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article

¹⁰⁰⁶ Union européenne, Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, Article 125.

42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point a), du Règlement (CE) No 1005/2008], (9) Pêche dirigée sur un stock faisant l'objet d'un moratoire ou dont la pêche est interdite [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point d), du Règlement (CE) No 1005/2008], (10) Entrave à la mission des agents dans l'exercice de leur mission d'inspection du respect des mesures de conservation et de gestion applicables ou à celle des observateurs dans l'exercice de leur mission d'observation du respect des règles applicables de l'Union [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point b), du Règlement (CE) No 1005/2008, (11) Transbordements ou participation à des opérations conjointes de pêche avec des navires de pêche dont il est établi qu'ils ont pratiqué la pêche INN au sens du Règlement (CE) No 1005/2008, en particulier ceux figurant sur la liste de l'Union des navires INN ou sur la liste des navires INN établie par une organisation régionale de gestion des pêches, ou aide à ces navires ou ravitaillement de ces navires [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point j), du Règlement (CE) No 1005/2008], (12) Utilisation d'un navire de pêche n'ayant pas de nationalité et qui est donc un navire apatride au sens du droit international [article 90, paragraphe 1, du règlement de contrôle en liaison avec l'article 42, paragraphe 1, point a), et l'article 3, paragraphe 1, point l), du Règlement (CE) No 1005/2008]» qui équivalent pour ces dernières à 7 points de pénalités¹⁰⁰⁸.

La suspension voire même la suppression définitive de la licence lorsque le contrevenant cumule 90 points sont possibles et prévues par le règlement. Le navire devra alors retourner à son port d'attache et cesser toutes activités de pêche. L'accumulation de 18, 36, 54 ou 72 points par le titulaire d'une licence de pêche déclenche automatiquement la première, deuxième, troisième ou quatrième suspension de la licence de pêche pour les périodes de référence concernées¹⁰⁰⁹. Chaque nouveau point attribué se cumule aux précédents. Les points sont attribués au permis qui est lui-même rattaché à l'entité du navire, même en cas de vente de celui-ci à un nouveau propriétaire. En cas de vente du navire, les points se transfèrent à l'acheteur, sans doute pour éviter que le navire ne change fictivement de propriétaire lorsqu'il ne disposerait plus de points. La suppression de la licence pourrait d'ailleurs entraîner ce navire à être inscrit sur la liste des navires suspectés de pêche INN de l'Union européenne.

L'article 132 du règlement d'exécution (UE) 404/2011 stipule que si un navire de pêche, dont la licence a été suspendue ou retirée définitivement, continue ses activités, alors l'autorité compétente doit déterminer la gravité de l'infraction en tenant compte des critères énoncés à l'article 3, paragraphe 2 du Règlement (CE) No 1005/2008 et mentionné dans l'article 42 et 91 du Règlement (CE) No 1224/2009, c'est-à-dire du dommage causé par la pêche INN, sa valeur puis l'étendue de l'infraction ou sa répétition¹⁰¹⁰. Déjà, le Règlement (CE) No 1005/2008 imposait une sanction

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, Annexe XXX.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, Article 129.

¹⁰¹⁰ Article 91 « Les États membres prennent des mesures immédiates afin d'empêcher les capitaines de navires de pêche ou d'autres personnes physiques et des personnes morales pris en flagrant délit d'infraction grave au sens de l'article 42 du Règlement (CE) No 1005/2008 de poursuivre leur activité illégale », Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op. cit. p. 1 ; L'article 42 « infractions graves » établit que « 1. Aux fins du présent règlement, on entend par infractions graves : a) les activités considérées comme de la pêche INN conformément aux critères établis à l'article 3; b) la réalisation d'opérations

minimale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche et, en cas d'infraction répétée sur une période de cinq ans, d'une sanction maximale d'un montant égal à au moins huit fois la valeur des produits de la pêche.

Si l'Union européenne définit ainsi un cadre minimum de sanctions « obligatoires », elle laisse l'opportunité aux États membres d'être plus dissuasifs. La souveraineté de l'État côtier reste établie. Ce système n'empiète pas sur le pouvoir discrétionnaire des juges nationaux chargés d'apprécier la gravité des comportements en la matière. Dès la première infraction, une licence peut être suspendue si l'État le décide. Ceci est encouragé à travers les mesures exécutoires à l'article 43 du Règlement (CE) 1005/2008 qui établit que lorsqu'une personne physique ou morale est suspectée ou prise en flagrant délit d'infraction grave, « *les États membres ouvrent une enquête en bonne et due forme sur l'infraction en question et, conformément à leur droit national et en fonction de la gravité de l'infraction, prennent des mesures exécutoires immédiates comme: a) l'arrêt immédiat des activités de pêche; b) le rappel au port du navire de pêche; c) le rappel du moyen de transport vers un autre lieu en vue d'une inspection; d) l'acquittement d'une caution; e) la saisie des engins de pêche, des captures ou des produits de la pêche; f) l'immobilisation temporaire du navire de pêche ou du moyen de transport concerné; g) la suspension de l'autorisation de pêche* ». Cependant, on peut s'interroger sur ce cadre minimum qui pourrait tirer les législations nationales les plus dissuasives « vers le bas ».

La seule manière pour les opérateurs de « récupérer » quelques points, et seulement dans la limite de deux pour une période triennale, est de changer les pratiques du navires. Plusieurs options sont données comme l'utilisation d'un système VMS, l'enregistrement et la transmission électroniques des données du journal de pêche, la déclaration de transbordement et de débarquement sans être légalement soumis à l'obligation d'utiliser ces technologies, la participation volontaire à une campagne scientifique pour l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche, l'adoption d'un plan de pêche par le titulaire de la licence avec une réduction de 10 % des possibilités de pêche au sein d'une organisation de producteurs et enfin la participation à une pêche couverte par un programme d'étiquetage écologique¹⁰¹¹.

Finalement l'évaluation d'impact réalisée en 2018 par la Commission européenne, dans le but de réviser la réglementation de 2009, montre qu'encore aujourd'hui très peu d'États membres ont adopté des sanctions réellement efficaces, proportionnées et dissuasives avec un système de

économiques concernant directement la pêche INN, y compris l'échange de produits de la pêche INN ou l'importation de ceux-ci; e) la falsification de documents visés par le présent règlement ou l'utilisation de ces faux documents ou de documents non valables. 2. La gravité de l'infraction est déterminée par l'autorité compétente d'un État membre en tenant compte des critères énoncés à l'article 3, paragraphe 2. », Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹⁰¹¹ Article 132, Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op.cit.

contrôle des pêches établi il y a plus de 10 ans et qui n'est pas cohérent avec les obligations de débarquement et les enjeux actuels de la pêche INN¹⁰¹².

2. Les évolutions potentielles pour le règlement de contrôle

Les causes des problèmes impartis au Règlement (CE) No 1224/2009 se retrouvent dans le manque de mesures permettant de contrôler les nouvelles dispositions de la PCP réformée, avec une complexité du cadre législatif, l'ambiguïté des dispositions légales, des dispositions inadéquates pour les données de pêche ainsi que des règles d'application qui ne sont pas suffisamment dissuasives¹⁰¹³. Ces responsabilités relèvent pour la plupart de celles des États au vu de la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres (voir *Infra* §. II. suivant).

Le manque de synergies entre les dispositions de la nouvelle PCP de 2013 et le règlement (CE) 1224/2009 de contrôle tient tout d'abord au niveau de preuve requis pour engager des poursuites au-delà de soupçon ou observer des faits de rejet qu'il est pratiquement impossible d'obtenir avec des moyens de contrôle traditionnels, « *tels que: surveillance aérienne, inspections en mer ou inspections au débarquement* »¹⁰¹⁴. Le rapport de la Commission conseille de s'orienter vers davantage de moyens technologiques de surveillance électronique à distance (REM) intégrant la télévision en circuit fermé (CCTV) à bord des navires pour dissuader les rejets illégaux. Pour ces mesures à appliquer par les États membres, des dispositions obligatoires ciblées mériteraient d'être précisées dans le nouveau règlement de contrôle. Au regard de l'interdiction de rejets, cette dimension n'est d'ailleurs pas présente pour la dimension extérieure de la PCP hors des eaux de l'Union européenne. Pourtant, cette activité devient une composante intégrale de la pêche illicite, survenant avec l'avènement de cette nouvelle PCP de 2013. Une pratique peu encadrée par le contrôle des pêches. Le manque de synergies avec d'autres politiques est clairement établi pour le règlement de contrôle qui n'est pas aligné sur les principes généraux de traçabilité, les règles de coopération et la responsabilité des opérateurs, énoncés dans la législation alimentaire par exemple¹⁰¹⁵. Finalement, le système actuel de certification des captures, sous un format papier, admet également des lacunes avec de grands risques de falsifications, devenant non conforme à la stratégie pour le marché unique numérique.

Ensuite, le rapport de la Commission détaille les problèmes en termes de complexités législatives qui donnent lieu à différentes interprétations¹⁰¹⁶. A titre d'exemple, plusieurs dispositions de

¹⁰¹² European Commission, *Impact assessment accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries controls* {COM(2018) 368 final} - {SEC(2018) 267 final} - {SWD(2018) 279 final}, Commission Staff Working Document, Brussels, 30.5.2018, SWD(2018) 280 final, p 8.

¹⁰¹³ *Ibid.*, p 9.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, p 10.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, p 11.

¹⁰¹⁶ *Ibid.*, p 12.

contrôle sont dispersées dans diverses réglementations comme celles pour la Méditerranée ou le plan annuel pour la mer Baltique. Lorsque ces dispositions ne sont pas obsolètes, elles dérogent aux dispositions du règlement de contrôle dans le bassin maritime où elles s'appliquent¹⁰¹⁷. Elles engendrent également un fardeau administratif au niveau de la déclaration aux différents États (du pavillon, du port, côtier, etc.)¹⁰¹⁸. Cela affecte l'application des règles par les autorités de contrôle, mais a aussi des conséquences pour les opérateurs qui ne disposent pas de certitudes ni de prévisibilités quant aux conséquences de leurs actions, ceci pouvant remettre en question le principe de légalité des délits et des peines en cas de pêche INN (voir *Supra* Section II suivante).

L'absence de règles claires et harmonisées en matière de sanctions en cas de violation des règles de la PCP conduit à une situation dans laquelle non seulement le niveau des sanctions est substantiellement différent d'un État membre à l'autre (amendes administratives, retrait de licence, procédure pénale, etc.), mais aussi où le même type d'infraction peut engendrer une poursuite ou non selon l'État dans lequel a lieu l'infraction¹⁰¹⁹.

A titre d'illustration, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction en mai 2018 contre l'Irlande pour cause d'absence de mise en œuvre d'un système de points en matière de pêche comme l'exige le règlement sur le contrôle (Règlement (CE) No 1224/2009)¹⁰²⁰. La Commission considère en 2018, que l'Irlande n'a pas transposé dans la législation nationale, ni mis en œuvre le système de points pour les titulaires de licences de navires battant pavillon irlandais, avec pour conséquence qu'aucun point de pénalités n'ait jamais été attribué à ces derniers depuis l'entrée en vigueur du Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 du régime communautaire de contrôle.

Pour comprendre ce cas, il faut remonter en 2014, où un instrument statutaire avait introduit le système de points de pénalité pour les titulaires de licences dans la législation irlandaise en cas d'infractions graves comme le prévoit le droit de l'Union européenne en matière de contrôle. Cet instrument indiquait que des conseils sur la mise en œuvre de ce système seraient publiés par l'autorité de protection maritime (SFPA)¹⁰²¹. Toutefois, peu de temps après son entrée en vigueur, il a été contesté à deux reprises devant les tribunaux par des pêcheurs et, finalement annulé par la Cour suprême, déclarant que ce système n'était pas équitable¹⁰²².

Si les sanctions administratives sont coutumes dans les États membres de l'Union européenne, et donc que la transposition du système de points ne change pas grandement les politiques publiques nationales, en Irlande, les infractions au droit des pêches sont traitées par le pouvoir judiciaire par le biais de poursuites pénales¹⁰²³. Ce système est par conséquent étranger au droit irlandais en l'état

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p 12.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, p 12.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, p 16.

¹⁰²⁰ Commission européenne, *Contrôle des pêches: la Commission invite instamment l'IRLANDE à mettre en place le cadre nécessaire à une mise en œuvre efficace des systèmes de points*, Affaires maritimes et pêche, Communiqué de presse du 17 mai 2018.

¹⁰²¹ SFPA en anglais : *Sea Fisheries protection Authority*, autorité qui est responsable de l'organisation de contrôle des pêches (inspections et débarquement conjointement avec le service naval et le corps aérien irlandais) définies par le "*Sea-Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006*". Client Earth, *The control and enforcement of fisheries in the Republic of Ireland*, September 2017, p 8.

¹⁰²² News Court, *Manner in which penalty points were imposed on fishing boat contrary to fair procedures*, High Court declares, January 2016.

¹⁰²³ O'KEFFE L., "The point System for Fishing vessels – Dead in the Water?", *Dublin University Law Journal* 39(2), 2016, p 8.

dont la consultation avec les acteurs nationaux a d'ailleurs manqué lors de l'adoption de la Règlementation européenne.

Selon les jugements rendus, l'intégration du système de points de pénalité est problématique pour deux raisons. La première est la question de la temporalité dans l'application de points de pénalité avant (avec la possibilité d'effacer la sanction une fois devant le juge) ou après un jugement pénal qui reste à décider. La raison d'être du système dans ce dernier cas serait menacée puisque l'objectif premier de la Règlementation européenne est d'éviter un jugement long, en moyenne de deux à trois ans en Irlande¹⁰²⁴. Le deuxième problème soulevé est que le système de points de pénalité est contraire au droit naturel et constitutionnel de l'Irlande car en violation des procédures équitables de justice. Ceci fait notamment référence au cas d'un navire danois qui avait été pris en flagrant délits de pêche illégale dans les eaux irlandaises. Suite à cela, les autorités irlandaises ont demandé aux autorités danoises d'attribuer six points de pénalité au navire. Le Danemark a répondu en affirmant qu'un échange de quota avait été effectué, refusant ensuite d'attribuer des points de pénalité supplémentaires au capitaine. Le tribunal irlandais a considéré au vu de cette affaire que le système de points était un système inéquitable pour les activités de pêche INN transnationales dans les eaux de l'Union européenne.

Ceci démontre la difficulté de concilier les droits nationaux des États membres avec le cadre réglementaire de l'Union européenne. A la suite des deux arrêts de la Cour suprême en instance, aucun point de pénalité n'est actuellement attribué aux détenteurs de licence irlandais. C'est pourquoi la Commission européenne est toujours en procédure avec l'Irlande en 2019.

L'intégration du droit de l'Union européenne est plus que tardive dans ce cas de figure, puisque depuis l'entrée en vigueur du règlement d'exécution (UE) No 404/2011, l'Irlande ne dispose pas de systèmes de points de pénalités. Ceci crée une applicabilité inéquitable du droit européen à travers les États membres. Peut-être qu'une adaptation en droit interne du droit européen est à prévoir pour que ce règlement soit transposé. Les résistances des États à l'intégration du droit de l'Union européenne dans la pratique persistent, malgré qu'ils en aient eux-mêmes acceptés les règles. Tradition de Common Law plutôt dualiste, la règle juridique ne produit d'effet que lorsque son objet a été repris par une loi, ce qui peut créer un accroissement des difficultés de certains systèmes à s'adapter au droit européen à chaque nouvelle réglementation, c'est aussi le cas de l'Italie et du Royaume Uni puisque des législations spéciales doivent être adaptées sans modifier la règle constitutionnelles¹⁰²⁵, en comparaison à la France, de tradition moniste, dont l'intégration est plus automatique du droit international et de l'Union européenne.

Cette problématique de l'application du système de points se retrouve dans d'autres États membres comme au Danemark en 2018 où la Cour des comptes danoise a publié un rapport sur la gestion du financement de l'Union européenne pour la pêche au Danemark. Le rapport révèle que les

¹⁰²⁴ *Ibid.*

¹⁰²⁵ DU BOIS DE GAUDUSSON J., TAXIL B., *la réception du droit international par les droits nationaux*, atelier III, Ahjucaf, 21-23 juin 2010, p 108.

autorités de contrôle danoises n'ont pas appliqué de points de sanction, comme l'exige la législation de l'Union européenne, aux pêcheurs qui ont mené des opérations illégales, telles que pêcher dans des zones fermées, déclarer des captures de manière erronée ou opérer illégalement dans les eaux d'un autre État membre de l'Union européenne¹⁰²⁶.

Le système de point relève encore de grandes lacunes juridiques dans son application. La diversité des approches nationales pour traiter des contrôles de la pêche est parfois perçue comme discriminatoire que ce soit vis-à-vis de son secteur national ou à l'encontre de pays tiers. Une telle perception a un impact négatif sur la conception de la légalité pour les acteurs du secteur et génère plus de violations des règles. Ce qui, en plus de nuire à la pertinence de la politique de l'Union en matière de pêche, pourrait également compromettre le marché unique européen et créer différents niveaux de contraintes pour les opérateurs économiques, laissant alors quelques chemins peu contrôlés aux opérateurs de pêche INN pour vendre leurs produits sur le marché européen.

Le système de points, même s'il est généralement bien perçu car il laisse aux États la possibilité de traiter des infractions répétées, demande donc toujours plus de transparence dans son application pour comprendre l'étendue des infractions et des récidives.

Une nouvelle proposition d'amendement du règlement de contrôle par le Parlement européen et le Conseil, en mai 2018, avec des négociations interrompues par les élections européennes, tente de renforcer l'harmonisation des mesures coercitives des États membres. Des amendements sur les sanctions et leurs définitions sont proposés avec une nouvelle liste détaillée et exhaustive de critères permettant de qualifier de « grave » d'autres infractions afin de favoriser « *des conditions de concurrence égales tout en assurant la proportionnalité* »¹⁰²⁷. L'introduction de sanctions administratives obligatoires et d'amendes minimales pour les infractions graves aux règles de la PCP tente de clarifier les mesures exécutoires immédiates (ou les mesures préventives) à prendre par les États membres, précisant que les points attribués par l'État côtier doivent être appliqués par l'État du pavillon, et définitivement sur les points qui doivent être attribués au titulaire de licence de pêche et au capitaine dans le cas où ces entités sont différentes, avec un échange de données des États membres sur ce sujet¹⁰²⁸.

On note ici des efforts de transparence et d'harmonisation importants de l'Union européenne, même si à ce stade il est sûrement regrettable que les modifications du système de sanctions, y compris la liste des infractions graves, restent minimales car n'incluant pas, par exemple, la désactivation des émetteurs AIS, le fait de « *bénéficier, soutenir ou participer* » à la pêche illicite, non

¹⁰²⁶ Traduction non officielle: Client earth, *Report concerning the Danish Ministry of Foreign Affairs' management of support from the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in the period 2014-2017*, 23 January 2019, 57 p.

¹⁰²⁷ Point 5, Parlement européen, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*, op. cit.

¹⁰²⁸ *Ibid.*, Point 5.

déclarée et non règlemente « *y compris en tant qu'opérateurs, bénéficiaires effectifs, propriétaires, prestataires logistiques et de services, prestataires d'assurance et autres prestataires de services financiers* », et quelques autres cas comme le fait que la Commission ne propose pas de créer une base de données publique contenant des informations sur les infractions et les sanctions¹⁰²⁹.

Pour une grande partie, la pêche illicite, non déclarée et non règlemente passe encore à travers les mailles du filet de l'Union européenne et donc de sa politique intérieure lorsque les produits concernés entrent sur son territoire. De plus, le fait que la nouvelle PCP de 2013 ait mis en place une obligation de débarquement des captures accessoires d'ici 2019 ne rend pas l'application des mesures évidente. Le non-respect de cette nouvelle législation entraîne d'autres activités illicites qu'il faut condamner. Ce cas particulier illustre les difficultés de contrôle pratiques, en décalage face à l'évolution juridique future du droit de l'Union européenne alors que les activités de pêche illicite, non déclarée et non règlemente persistent toujours et continuent d'infiltrer le marché des États les plus laxistes ou ceux aux plus faibles ressources.

Le système juridique européen dédié à la pêche fonctionne sur la base d'une répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne. La relation juridique et coopérative que l'Union européenne et ses institutions entretiennent avec les États membres, notamment en matière de contrôle, est complexe et évolutive. Il convient maintenant de la préciser.

§. II. La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres

Les institutions qui interviennent dans la PCP sont au nombre de trois : la Commission qui est à l'initiative de projets législatifs, le Parlement européen et le Conseil qui ont un pouvoir décisionnel (ou de codécision). Une fois la PCP conçue, elle n'échappe pas aux grands principes du droit de l'Union européenne et opère dans la limite du territoire maritime de l'Union, c'est-à-dire à l'intérieur des eaux sous juridictions de ses États membres, en s'appuyant sur les compétences des États membres en tant qu'États côtier et États du port, puis au sein d'autres eaux sous juridictions ou en haute mer, sur les navires européens, au titre des compétences de l'État du pavillon ou de leur juridiction nationale, lorsque l'on parle de ressortissant nationaux impliqués dans des activités illégales, comme vu précédemment.

Pour qu'une Politique commune européenne se fasse, les États ont dû transférer une partie de leurs compétences à la Communauté européenne puis à l'Union européenne. Cette répartition des compétences entre les institutions de l'UE et les États « *repose sur le principe de subsidiarité et de*

¹⁰²⁹ IUU Watch, *Without effective sanctions the Control Regulation has no purpose*, Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System, Factsheet, 29 January 2019. Available at <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2019/01/Sanctions.pdf>

proportionnalité »¹⁰³⁰. Trois types de compétences sont attribués selon les cas et définis par le Traité de fonctionnement de l'Union européenne. La première est une compétence exclusive de l'Union européenne, la deuxième une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne, et la troisième une compétence exclusive de l'État membre. Par rapport à un système, où seuls existeraient l'ordre juridique national et l'ordre juridique international, ici le déplacement de l'action publique s'effectue du niveau national à l'échelon européen et vice versa. Les compétences européennes sont décidées et attribuées par les États à l'Union européenne. En acceptant la compétence partagée ou exclusive de l'Union européenne, ses États membres renoncent à certaines de leurs prérogatives souveraines, jadis détenues en matière de pêche.

Les compétences exclusives de l'Union européenne sont définies à l'article 3 du TFUE pour « *la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la Politique commune des pêches* »¹⁰³¹. Cet article attribue à l'Union européenne seule le pouvoir de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants, précisant que « *les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union* »¹⁰³². Dans ce domaine, l'Union européenne passe des accords internationaux au nom de ses États membres même si dans la pratique des procédures automatiques de consultations informelles avec les États sont toujours effectuées avant une prise de décision. L'Union européenne n'est qu'une représentante des positions des États qui s'insèrent dans un compromis.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, texte de 1982, à son annexe IX « *Participation des organisations internationales* » définit l'organisation internationale comme « *une organisation intergouvernementale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières* ». Cette définition correspond à celle de l'Union européenne et en partie à la situation des organisations régionales de gestion des pêches, hormis qu'elles n'ont pas compétence pour conclure des traités internationaux sur la pêche. Le transfert de compétence y est explicitement indiqué : « *en ce qui concerne les matières pour lesquelles ses États membres, Parties à la Convention lui ont transféré compétence, une organisation internationale exerce les droits et s'acquitte des obligations qui autrement seraient ceux de ces États en vertu de la Convention. Les États membres d'une organisation internationale n'exercent pas la compétence qu'ils lui ont transférée* »¹⁰³³.

En tant qu'organisation internationale, l'Union européenne n'a pas de compétence juridique pour former ou revendiquer des territoires ou des espaces maritimes, qui restent l'apanage de l'État

¹⁰³⁰ BESLIER S., « Rapport Général. La compétence exclusive de l'Union européenne : la pêche », In *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération ?*, Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pedone, 2014, p 41

¹⁰³¹ Article 3, §. d., *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹⁰³² Titre I, « *Catégories et domaines de compétences de l'Union* », Article 2 1. « *Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union* », *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹⁰³³ Article 4, para 4, Annexe IX, Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

côtier. Cette organisation internationale ne peut exercer des compétences territoriales. Ainsi sa fonction n'équivaut pas à la souveraineté territoriale d'un État¹⁰³⁴. L'expression « *territoire fonctionnel d'attribution* » est par contre acceptée au sein de la doctrine¹⁰³⁵.

L'Union européenne dispose aussi de compétences partagées avec ses États membres pour la pêche au titre de l'article 4 du TFUE : « *Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : a) le marché intérieur ; b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ; c) la cohésion économique, sociale et territoriale ; d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer* »¹⁰³⁶. Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres, « *l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* »¹⁰³⁷.

Sur la base de compétences partagées, l'absence de fondement juridique spatial tel que la délimitation de frontière maritime, permet à l'Union européenne de bâtir en partie les contours de territoires maritimes, politique par politique, comme avec la PCP. Le thème nouveau de la planification spatiale maritime, qui vise à aménager les espaces maritimes pour éviter les conflits entre utilisateurs, en est un autre exemple. Si une ZEE a besoin de l'existence d'un État souverain pour être créée, l'Union y exerce néanmoins des compétences européennes fonctionnelles telles que décrites par les traités de l'Union européenne et la PCP. Il y a finalement pour l'Union européenne plus « *de compétences que d'attribution* »¹⁰³⁸.

Enfin, comme le mentionne les articles 4 et 5 du Traité du fonctionnement de l'Union européenne, « *toute compétence non attribuée à l'Union européenne dans les traités appartient aux États membres* ». C'est ce que l'on appelle les compétences exclusives des États, qui ont toujours le contrôle de l'exercice de leur juridiction, conservant le monopole de la mise en œuvre et l'exécution des mesures adoptées par l'Union européenne en fonction des actes juridiques dans lesquels ces mesures sont inscrites (règlements européens, directives, etc.). C'est le cas ici de la mise en œuvre du règlement de contrôle qui, comme étudié, révèle encore des lacunes d'application créant des disparités dans le contrôle ainsi que des opportunités pour les opérateurs ne souhaitant pas se conformer aux réglementations. L'Union européenne a toutefois un rôle d'appui aux actions qui sont de la compétence des États. Même si la pêche n'est pas clairement visée, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

¹⁰³⁴ JARMARCHE E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale. L'espace maritime communautaire », In *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cobabitation, Confrontation, Coopération ?* Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pedone. 2014. p 19.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, p 19., JARMARCHE E. cite ici DUTEUIL DE LA ROCHERE.

¹⁰³⁶ Article 4, para 2, *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹⁰³⁷ *Ibid.*, Article 2.2.

¹⁰³⁸ JARMARCHE E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale. L'espace maritime communautaire », 2014., op. cit., p 19.

attribue une compétence pour « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines »¹⁰³⁹. Si cette compétence est exercée en cas de carence de l'État, en aucun cas l'Union européenne, en adoptant des dispositions contraignantes, ne peut obliger les États à harmoniser leurs dispositions législatives et réglementaires¹⁰⁴⁰, même si elle trouve des leviers d'influence (voir *Infra* Section II suivante). Les États ont toujours le contrôle de l'exercice de leurs juridictions. L'Union décide des objectifs, donne des directives mais le moyen de la mise en œuvre reste de la compétence des États. Le libre choix des moyens est laissé à l'État pour atteindre le résultat visé dans une directive européenne. Tout comme les infractions observées, la mise en œuvre du contrôle reste donc de la compétence des États membres. Ainsi, la responsabilité des États membres en tant qu'État côtier, État du port ou État du pavillon reste centrale mais le besoin de coopération n'en demeure pas moindre.

En ce sens, la création en 2005 de l'Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA), à l'initiative des États membres, chamboule un peu le champ des compétences constitué exclusivement des compétences de police réservées aux États. Ces compétences vont être davantage partagées, preuve de la forte intégration de l'Union européenne qui n'a pas de frontières intérieures dans sa PCP. Si l'Union européenne ne dispose pas d'agents de police, l'agence de contrôle des pêches va néanmoins former les inspecteurs et organiser des déploiements conjoints d'inspecteurs sur le terrain, ceux de l'Union européenne et les nationaux, ce qui lui donne un rôle de coordination et de support aux actions mises en place par les États.

Le Règlement (UE) No 86/2010 de la commission du 29 janvier 2010 modifiant le Règlement (CE) No 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture, précisera en ce sens que « les États membres transmettent immédiatement à la Commission le nom et le pavillon du navire de pays tiers inspecté et la date de l'inspection. La Commission met ces informations à la disposition des autres États membres »¹⁰⁴¹. La Commission, même si elle n'a pas de compétence pour contrôler les navires de pêches, centralise davantage les actions et informations détenues par les États membres sur ces sujets, notamment à travers son agence de contrôle des pêches.

Le rôle de l'agence s'oriente d'ailleurs vers un renforcement de ces compétences selon les négociations actuelles sur le nouveau règlement de contrôle pour renforcer l'application des règles par les États membres. Aujourd'hui, la Commission effectue des audits de la pratique des États membres. Toutefois, elle n'a comme levier d'action en cas de non-respect des règles de la PCP que

¹⁰³⁹ Article 2.5, *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*. (Version consolidée), 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, Article 2.5.

¹⁰⁴¹ Article 2, Union européenne, *Règlement (UE) No 86/2010 De la Commission du 29 janvier 2010 modifiant l'annexe I du Règlement (CE) No 1005/2008 du Conseil en ce qui concerne la définition des produits de la pêche et modifiant le Règlement (CE) No 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture*

la possibilité de suspendre pour une période maximale de dix-huit mois, en tout ou en partie, le versement de l'aide financière communautaire¹⁰⁴².

L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions des traités relatifs à chaque domaine. A travers l'élargissement grandissant de la PCP et de son agence de contrôle au sein de l'Union européenne c'est la question de la pêche INN qui est visée aussi souvent par l'Union européenne, directement ou non, et qui détermine sa qualité juridique dans les ordres juridiques internes de ses États membres.

¹⁰⁴² Article 103 « Suspension et annulation de l'aide financière communautaire », *Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche*, op. cit.

Section II. Les difficultés opérationnelles et juridiques de sanction du non-respect des règles de droit international et communautaire

Le concept de pêche INN est entré dans le droit communautaire en 2008 et a transformé les droits nationaux des pêches qui ont dû mettre en place les modalités juridiques et institutionnelles de sa lutte. Le principe de subsidiarité du droit communautaire laisse à l'État membre la responsabilité de la surveillance, du contrôle et les modalités de la répression des infractions au droit des pêches. En ce sens, c'est l'application administrative et juridictionnelle de la norme d'inspiration européenne qui va définir la réalité du concept de pêche INN. La juridicité englobe les organes aptes à émettre, à interpréter, ainsi que les procédures dédiées à faire constater et sanctionner les violations des règles suscitées par la PCP et conceptualisées dans le vocable des pêches par la pêche INN.

Toutefois, la mise en application du droit communautaire, aujourd'hui européen, en matière de lutte contre la pêche INN est contrariée par des difficultés pratiques et juridiques rencontrées pour sanctionner le non-respect des règles de droit international ou communautaire par la règle de droit interne. Seule la mobilisation de l'État membre dans l'Union européenne ou de l'État dans la communauté internationale et son action sur ses navires ou nationaux, auteurs des faits, peut constater et sanctionner l'infraction (Sous-section I). A défaut, il reste la mise en cause de la responsabilité de l'État membre en raison de ses navires ou nationaux, auteurs de faits supposés constitutifs de pêche INN par la Cour de justice de l'Union européenne (Sous-section II).

Sous-section I. Une juridicité induite par les États membres partiellement conforme au droit de l'Union européenne : le cas du droit français

Le droit actuel est un droit dynamique qui doit faire face aux évolutions rapides des utilisations halieutiques des zones maritimes. Il est essentiel ici de s'interroger sur les structures institutionnelles prédominantes souvent basées sur des modèles anciens, face aux développements et aux transformations des pratiques constitutives de pêche INN. Si l'on considère le Règlement (CE) No 1005/2008 comme innovant par son contenu et son projet, sa capacité à induire une dynamique juridique du changement de manière régionale passe par l'évaluation de son application dans les droits internes des États membres et de leurs institutions particulières. La situation de l'État français est prise comme cas d'étude ci-après.

S'il s'agit de la mise en œuvre de la PCP en matière de lutte contre la pêche INN, d'une évaluation de l'effort de juridicité de ce concept, il s'inscrit entre l'effet de démonstration, ou de force, c'est-à-dire la surveillance et le contrôle des activités de pêches (§. II.), et l'effet de dissuasion, c'est-à-

dire la sanction (§. III.), qui relève uniquement de la compétence des États membres et devient dépendante de la réalité institutionnelle, donc de l'administration spécialisée, et de son niveau de mobilisation c'est-à-dire du niveau de sensibilité et d'actions des juges procureurs et des juges dans les phases d'enquêtes et de condamnation ensuite. La thèse mobilise le cadre politique et juridique de la pêche maritime en France (§. I.) pour mieux estimer la réception réelle, au sens opérationnelle et aboutie, pas au sens théorique où cette pratique est à priori réglé par le droit de l'Union européenne par les États membres.

§. I. Le cadre économique, juridique et institutionnel de la France en matière de gestion des pêches

Au sein de l'Union européenne, la France dispose de la deuxième plus grande flotte de pêche (174,387) derrière l'Espagne (334,699) en tonnage brut¹⁰⁴³. La direction centrale des pêches maritimes et d'aquaculture (DPMA) en France, longtemps intégrée au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avant de faire un bref positionnement sous l'égide du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en 2012, est revenue en 2017 sous la compétence du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce positionnement historique montre que la pêche française est davantage conçue comme une activité économique générale d'exploitation des ressources pour l'alimentation fondamentale et de confort des populations avec un objectif de rentabilité du secteur, plutôt qu'une activité liée intrinsèquement au milieu marin et donc aux impacts environnementaux et au besoin également de sa protection.

Dans une perspective plus récente, en 2018, on trouve au *Code rural, des pêches maritimes et code forestier* les compilations des dispositions législatives et réglementaires, certaines très récentes, issues de la Loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, traduisant la lettre et parfois l'esprit de la politique européenne des pêches à l'échelle de la France¹⁰⁴⁴. Le droit des pêches pour les opérateurs de la France continentale et ultramarine « *en conformité avec les principes et les règles de la PCP et dans le respect des engagements internationaux* » a comme objectif premier de « *permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France accède, tant sur l'estran que dans ses eaux sous juridiction ou souveraineté et dans les autres eaux où elle dispose de droits de pêche en vertu d'accords internationaux ou dans les zones de haute mer, dans le*

¹⁰⁴³ Données extraites du site Eurostat le 6 décembre 2018 pour l'année 2017, « Fishing fleet, total tonnage », <https://ec.europa.eu/eurostat/web/fisheries/data/main-tables>

¹⁰⁴⁴ France, LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, Journal officiel n°0184 du 9 août 2016 texte n° 2.

cadre d'une approche écosystémique afin de réduire au minimum les incidences négatives sur l'environnement »¹⁰⁴⁵. Ce code est complété par des actes administratifs, lesquels sont promulgués par diverses autorités compétentes au niveau national ou local.

Sur le plan institutionnel, l'activité de pêche maritime en droit français requière de la part des professionnels, quel que soit leur statut, d'adhérer obligatoirement à une organisation de professionnels des pêches maritimes¹⁰⁴⁶. Ainsi, les embarcations ou navires de pêche, qu'ils soient couverts par les critères qui les rattachent aux activités/navires artisanaux ou industriels en France, sont enregistrés par ce biais. Ces organisations ont comme objectif d'assurer la promotion des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêches maritimes et de participer dans une certaine mesure à l'élaboration de réglementations en rapport avec la gestion des ressources halieutiques dans le respect des règles de l'Union européenne et des accords internationaux auxquels la France est partie¹⁰⁴⁷, et en tous cas de respecter ces mesures juridiques édictées et opposables aux pêcheurs et navires nationaux, européens ou étrangers selon la zone maritime. Ces organisations professionnelles font parfois office d'organisations de producteurs ou sont des associations d'organisations de producteurs ou des organisations interprofessionnelles¹⁰⁴⁸. Ces dernières ont un rôle essentiel, à côté de l'administration, car elles sont chargées de la gestion quotidienne des pêcheries comme la gestion des droits des pêches (sous quotas par exemple) et l'organisation du marché en appliquant les mesures de traçabilité pour lutter notamment contre la pêche INN. Ces organisations professionnelles jouent un rôle central en conseillant leurs adhérents, effectuant même parfois un suivi scientifique des différentes pêcheries. Pourtant leur rôle est difficile à évaluer dans la mise en œuvre de la politique commune de la pêche à l'échelle d'un État ou d'une région car les données sont peu collectées et centralisées pour un tel exercice, notamment lorsqu'il s'agit de leur interaction avec l'action de l'administration française des pêches maritimes en matière de surveillance et de contrôle.

¹⁰⁴⁵ France, *Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018*, Livre IX « Pêche maritime et aquaculture marine », Chapitre Ier « Dispositions générales », Article 911-2 Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 98, qui comprend aussi d'autres objectifs en plus de celui cité comme « 2° De favoriser le développement de la recherche dans les filières des pêches maritimes, de l'aquaculture marine, en mer et à terre, et des activités halioalimentaires ; 3° De faciliter l'adaptation aux marchés intérieurs et extérieurs des filières des pêches maritimes et de l'aquaculture marine, qui comprennent les activités de production, de transformation et de commercialisation ; 4° De promouvoir une politique de qualité et d'identification des produits ; 5° De créer les conditions assurant le maintien et le renouvellement des flottes des pêches maritimes et de l'aquaculture adaptées à ces objectifs ainsi que le développement et la modernisation des entreprises de l'aval des filières ; 6° De développer les activités d'aquaculture marine, notamment les activités d'aquaculture marine en mer et à terre, en facilitant l'implantation de sites aquacoles en zone littorale et à proximité de celle-ci, en facilitant l'approvisionnement d'eau de mer en quantité suffisante sur ces sites et en veillant à la qualité du milieu ; 7° D'assurer la modernisation et le développement d'activités diversifiées au bénéfice de l'économie des régions littorales »

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, Article L912-1, Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 88 (V)

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*, Article L912-2 et 912-3.

¹⁰⁴⁸ Pour une liste détaillée de ces organisations en France, consultez le site du Comité national des pêches maritimes : <http://www.comite-peches.fr/organisation-professionnelle/comites-des-peches-en-france/>

§. II. L'action de l'administration française des pêches maritimes en matière de surveillance et de contrôle

L'action de l'administration française des pêches maritimes en matière de surveillance et de contrôle s'organise sous la responsabilité de plusieurs autorités (A) qui auront mandat pour inspecter les navires ou les opérateurs tout au long de la chaîne de commercialisation des produits halieutiques (B).

A. La responsabilité du contrôle de police

La police administrative, avec une finalité de prévention, ou la police judiciaire, avec une finalité répressive, interviennent toutes deux dans le contrôle des pêches, même si les interventions de la police judiciaire sont beaucoup plus rares.

Les contrôles de police administrative, pouvant être exercés au nom de différentes collectivités publiques communales ou départementales, contrairement à la police judiciaire qui reste une prérogative de l'État, sont destinés à assurer le respect de la réglementation prévue par les dispositions du Code rural des pêches maritimes français, par les règlements de l'Union européenne pris au titre de la politique commune de la pêche et par les engagements internationaux de la France¹⁰⁴⁹. La police administrative intervient donc en mer et à terre dans sa mission de maintien de l'ordre.

Dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences législatives et réglementaires des articles 34 et 37 de la Constitution française, les administrations doivent être expressément habilitées par la loi pour édicter des interdictions limitantes au principe de *mare liberum* afin de conserver les ressources halieutiques. Ces interdictions (zone de pêche, engins, tailles des espèces, etc.) déterminent ce qui est considéré comme « pêche illicite » et « non réglementée » dans le droit national. En complément, pour ce qui est de la « pêche non déclarée », selon l'article L932-2, créé justement par l'ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010, lorsque les règlements de l'Union européenne l'exigent ou le permettent, ou lorsque la pêche maritime s'exerce dans le cadre d'activités ne relevant pas du champ d'application de ces règlements, l'autorité administrative française fixe, dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'État, les règles relatives aux obligations déclaratives pesant sur les pêcheurs, les producteurs, les premiers acheteurs, les transporteurs, les importateurs et les exportateurs, leurs organisations reconnues et les organismes gestionnaires de halles à marée, concernant leurs activités respectives¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁹ Article L941-1, Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 88 (V), France, *Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, Article L932-2, Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art.

A côté de l'administration spécialisée, si les organisations professionnelles ont un mandat pour sanctionner quelques comportements de leurs adhérents, elles n'ont pas une mission de police administrative. Les règles relatives à la reconnaissance et au contrôle des organisations de producteurs, et des associations d'organisations de producteurs dans le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture marine, sont précisées par une règle juridique du niveau hiérarchique du décret et limitées dans ce cadre¹⁰⁵¹.

La planification du contrôle des pêches repose ainsi sur différents niveaux d'autorités compétentes dont l'action est encadrée par divers textes législatifs et administratifs. Les plus opérationnels de ces textes sont la *circulaire de 2000 relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche*¹⁰⁵² puis *l'instruction du Gouvernement du 17 février 2015 relative à la coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la PCP*¹⁰⁵³. Ces textes établissent des objectifs et des lignes directrices pour la conduite des opérations destinées à lutter contre la pêche INN comme établi par le Règlement (CE) No 1005/2008 de l'Union européenne. Ils attribuent la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle au niveau national à la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), aujourd'hui sous le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, qui adopte tous les deux ans un plan national de contrôle établissant des objectifs généraux, des priorités et les lignes directrices de l'action de contrôle en mer des navires - en utilisant les moyens nautiques et aériens des différentes administrations – ou à terre, depuis le débarquement jusqu'à la vente au consommateur final, comprenant notamment le transport et la transformation¹⁰⁵⁴.

Le plan national 2016-2017 (dernier plan en vigueur), établit par exemple que 15 % du nombre total des entrées des navires dans les ports désignés doivent être inspectés par les autorités de contrôle de l'État du port en Méditerranée et qu'une vigilance accrue des autorités de contrôle est demandée pour cibler les thoniers senneurs sous pavillon tiers - par exemple Libyen - ajoutant que le port de Sète constitue la cible des contrôles¹⁰⁵⁵. On retrouve aussi, par exemple, l'obligation de 5% de contrôle des débarquements des navires battant le pavillon de pays tiers dans les ports désignés par les États membres. Toutefois, pour la France, il convient de noter que cette mesure s'applique uniquement pour la métropole. Ceci est en ligne avec le droit de l'Union européenne qui

¹⁰⁵¹ *Ibid.*, Article L912-14, Modifié par Ordonnance n°2015-1248 du 7 octobre 2015 -Art 4. 4.

¹⁰⁵² France, *Circulaire du 8 septembre 2000 relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche*, JORF n°222 du 24 septembre 2000.

¹⁰⁵³ France, *Instruction du Gouvernement du 17 février 2015 relative à la coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la PCP*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, 2015.

¹⁰⁵⁴ §. 1.2., France, *Circulaire du 8 septembre 2000 relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche*, op. cit.

¹⁰⁵⁵ France, *Note technique du 30 mai 2016 relative au plan national de contrôle des produits de la pêche maritime et de l'aquaculture marine bisannuel 2016-2017*, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture Sous-direction des ressources halieutiques, Bureau du contrôle des pêches, NOR : DEVM1611684N (Texte non paru au journal officiel), 2016, p 31.

fixe cet objectif minimum de 5% de contrôle au port, même si les départements d'outre-mer et territoires français font figurent d'exception à ce plan¹⁰⁵⁶.

La mise en œuvre du contrôle relève ensuite de la responsabilité des préfets de région. Sous leur autorité, les services responsables comprennent les directions interrégionales de la mer dans les régions métropolitaines littorales, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi dans les régions métropolitaines non littorales et les directions de la mer dans les régions d'outre-mer¹⁰⁵⁷.

Pour les contrôles administratifs et les contrôles destinés à rechercher et constater des infractions au niveau local, la liste des autorités compétentes est aussi inscrite dans le Code rural de la pêche maritime¹⁰⁵⁸. En pratique, la plupart des contrôles côtiers et dans la ZEE sont menés par l'administration des Affaires maritimes. Pour la chaîne d'approvisionnement et de distribution des produits halieutiques, c'est l'administration des douanes qui est généralement concernée. En haute mer et dans l'océan Indien par exemple, c'est la marine nationale qui entre en jeu.

Les Affaires maritimes représentent donc largement, sur les côtes françaises, l'autorité administrative investie du contrôle et de la police des activités en mer. Cette mission n'inclut pas exclusivement l'encadrement de la pêche mais aussi la navigation, les ports, la sécurité maritime, la circulation maritime, la pollution et l'exploitation des ressources de manière plus générale. La marine nationale, juridiquement qualifiée par ses « *commandants, commandants en second ou officiers des bâtiments de la marine nationale et les commandants des aéronefs militaires affectés à la surveillance maritime ainsi que les officiers marins désignés par l'autorité administrative* » dans le Code rural et de la pêche maritime¹⁰⁵⁹, est aussi compétente sur la sécurité en mer et se lie aussi parfois à l'action des Affaires maritimes pour la recherche et la constatation d'activités de pêche non conformes, c'est ce que la France nomme plus généralement l'« *action de l'État en mer* ». Sous la hiérarchie de ces autorités, on peut rencontrer d'autres agents d'administration compétents pour la recherche et la constatation des infractions, tels que les fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle comme les agents des douanes, les inspecteurs de la santé publique vétérinaire ou les inspecteurs de l'environnement¹⁰⁶⁰. Les agents assermentés de réserves naturelles sont, eux, habilités à rechercher et à constater les infractions prévues mais aussi à les réprimer¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*, p 31.

¹⁰⁵⁷ France, *Instruction du Gouvernement du 17 février 2015 relative à la coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la PCP*, 2015, op. cit., p 4.

¹⁰⁵⁸ C'est le Code rural qui les définit respectivement aux articles R941-1 à R941-4. Pour les contrôles destinés à rechercher et constater des infractions, la liste est donnée aux articles L942-1 et L942-2 du Code. France, *Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, Article L942-1, Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 100.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*, Article L942-1, Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 100.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, Article L942-1, Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 100.

Dans le cadre de la surveillance française, un Centre national de surveillance des pêches (CNSP) est aussi mis en place à Étrel, en Bretagne au sein du Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les missions du CNSP sont définies dans l'arrêté du 17 avril 2012 relatif à l'organisation et aux missions du Centre national de surveillance des pêches, suite à l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche* afin de mieux prendre en compte la lutte contre la pêche INN édictée par le droit européen¹⁰⁶². Ce centre assure une mission générale de coordination du contrôle en mer, c'est-à-dire des moyens maritimes et aériens à disposition en temps réel pour contrôler les activités en mer, mais également au débarquement, ainsi que la collecte et le traitement des données du système de surveillance satellitaire des navires (VMS) et le système d'enregistrement et de transmission électronique (Electronic recording and reporting system ou ERS).

L'apport du droit communautaire dans le Code rural de la pêche maritime en France a été significatif puisqu'en 2010 sont intégrées des dispositions essentielles à la lutte contre la pêche INN et au suivi des activités des navires de pêche. Le contrôle des pêches nationales françaises est alors affecté et transformé puisque le Code rural intègre selon l'Article L913-1, les dispositions contenues aux articles 9, 10, 12, et 92 du Règlement (CE) 1224 / 2009. L'article 9 du Règlement (CE) No 1224/2009 de contrôle, pour rappel, établit une obligation pour les navires de pêche d'une longueur hors tout de 15 mètres au moins d'être équipés d'un dispositif pleinement opérationnel de surveillance des navires par satellite (VMS) (paragraphe 5), même si cela peut s'appliquer aussi volontairement par les États aux navires d'une longueur hors tout de plus de 12 mètres (paragraphe 2). Ensuite, l'article 10 établit, pour les navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure à 15 mètres, d'être équipé d'un système d'identification automatique, et l'article 12 est une obligation de « *transmettre ces données AIS et VMS aux agences communautaires et aux autorités compétentes des États membres chargées d'effectuer des opérations de surveillance aux fins de la sécurité et de la sûreté maritimes, du contrôle des frontières, de la protection du milieu marin et de l'application générale de la législation* ». Enfin, les dispositions de l'article 92, qui établissent un « *Système de points* » pour les infractions graves du Règlement (CE) No 1224/2009 instituant un régime communautaire de contrôle (voir *Infra*), sont intégrées au Code rural et de la pêche en ajoutant toutefois une exception pour les « *navires battant pavillon étranger opérant dans les eaux françaises de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Clipperton, Terres australes et antarctiques françaises et de Wallis-et-Futuna* ». Il convient de noter que dans la plupart des eaux françaises des régions ultrapériphérique (RUP) et métropolitaines, les navires étrangers (hors États membres) ne sont pas autorisés à pêcher. Cette

¹⁰⁶² France, *circulaire du 24 juin 2013 relative à l'organisation des missions du Centre national de surveillance des pêches*, qui précise que « *La présente circulaire relative à l'organisation et aux missions du centre national de surveillance des pêches (CNSP) précise les missions qui lui sont confiées par l'arrêté interministériel du 17 avril 2012. L'entrée en vigueur du nouveau règlement européen instituant un régime communautaire de contrôle, la mise en œuvre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et la montée en puissance des obligations réglementaires liées au contrôle des pêches au sein des organisations régionales de gestion des pêches nécessitent que les missions dévolues au CNSP contribuent à harmoniser la politique française de contrôle des pêches. Nombre de ces missions lui ont déjà été progressivement confiées implicitement ou explicitement depuis plusieurs années; d'autres sont en revanche nouvelles* ». Les articles L941-1 à L942-9 du Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018 encadre aussi ces centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.

disposition suppose dans le même temps que les pays et territoires d’Outre-mer ont un statut particulier et que les inspections ne sont pas forcément équivoques d’une région à une autre.

B. L’inspection, une pratique au cœur de la surveillance et du contrôle des pêches

Pour les inspections, les agents chargés de la police des pêches maritimes sont habilités à effectuer leurs contrôles à toutes heures à bord des navires ou engins flottants et ont l’autorité pour donner l’ordre de stopper le navire ainsi que de relever le matériel de pêche¹⁰⁶³. Ces agents contrôlent principalement les opérations de pêche en vertu des périodes de pêche (repos biologiques des espèces), des zones de pêche, des engins de pêches autorisés (maillage, taille, etc.) et du contrôle des produits (taille des espèces, hygiène, etc.). Dans un cas suspect, le contrôle peut aller jusqu’au déroutement du navire ou de l’engin flottant jusqu’au port désigné par l’autorité maritime compétente pour effectuer des contrôles ou des vérifications et procéder alors à la pose de scellés si nécessaire. En 2018, en France métropolitaine, seul un navire étranger a fait l’objet d’une procédure de déroutement. Le 13 mars 2018 le patrouilleur des Affaires Maritimes THEMIS a dérouté le navire de pêche néerlandais GRIETJE GEERTRUIDA vers le port de Dunkerque en raison de l’utilisation d’un engin interdit¹⁰⁶⁴. Celui-ci pratiquait la pêche électrique avec des mailles de filet trop petites. Le juge des libertés et de la détention fixera à 30 000 € la caution le 16 mars 2018 pour autoriser le chalutier néerlandais à reprendre la mer et confirmera la saisie de la pêche¹⁰⁶⁵. Si cette sanction représente un montant jamais atteint à Dunkerque, elle reste pourtant faible en droit français, surtout lorsque l’on sait que d’autres navires néerlandais similaires avaient été pris quelques années avant pour le même type d’activité de pêche illicite (voir *Supra* paragraphe II.)¹⁰⁶⁶.

Chaque année, le Centre national de surveillance des pêches (CNSP) réalise un bilan global du nombre de ces inspections en mer et à quai¹⁰⁶⁷. Pour le dernier bilan 2018, ce nombre est stable, à la différence du bilan 2017 qui faisait état d’une progression globale des inspections en mer et au débarquement. Sur la façade métropolitaine et toutes administrations confondues¹⁰⁶⁸, 4 858 inspections ont été réalisées (+0,4%), pour un taux de verbalisation de 11,1 %, réparties en 2 400 inspections air-mer (-4,2%) et 2 458 inspections au débarquement réalisées (+5,4 %) ¹⁰⁶⁹. L’outre-mer, en raison de l’éloignement géographique, pose des particularités en termes de surveillance et de contrôle des pêches, spécifiquement à la lutte contre la pêche INN. Toutefois les moyens

¹⁰⁶³ Article L941-3, Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art. et Article L941-4 Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art., France, *Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁶⁴ France, *Bilan d’activité Cross-A Etel Centre national de surveillance des pêches, Centre d’appui au contrôle de l’environnement marin 2018*, Rapport Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage atlantique, 2019, p 15.

¹⁰⁶⁵ La voix du nord, *Dunkerque : Le chalutier néerlandais autorisé à repartir contre caution*, par Alexis Constant, publié le 16 mars 2018.

¹⁰⁶⁶ On peut citer par exemple le navire « Jacob Cornelis » dont le procès du patron pêcheur s’est déroulé également en mars 2018.

¹⁰⁶⁷ On note ici que les contrôles le long de la chaîne d’approvisionnement ne sont pas pris en compte dans le rapport.

¹⁰⁶⁸ Ici, le bilan prend en compte les affaires maritimes, la gendarmerie maritime qui a elles deux ont généralement le plus grande nombre d’inspections sur les façades maritimes, mais aussi les douanes, la marine nationale et la gendarmerie nationale.

¹⁰⁶⁹ France, *Bilan d’activité Cross-A Etel Centre national de surveillance des pêches, Centre d’appui au contrôle de l’environnement marin 2018*, 2019, op.cit., p 4.

affectés y sont moindre. L'intégration de toutes les missions du contrôle des pêches dans les Outre-mer visent à être centralisé et intégré au sein du Centre national de surveillance des pêches (CNSP) depuis 2017. C'est d'abord le CROSS Antilles Guyane qui a été transféré puis celui de la Réunion début 2019¹⁰⁷⁰.

La pratique diffère donc selon les régions, en particulier lorsque l'on touche aux départements français d'outre-mer qui ont tendance à faire figure d'exceptions (Martinique, Guadeloupe, la Réunion, Mayotte et Guyane Française) même s'ils font partie de l'Union européenne¹⁰⁷¹.

Par ailleurs, il y a une tendance générale d'une augmentation des contrôles au débarquement se confirme au regard des exigences du droit de l'Union européenne, conformément au Règlement (CE) 1005/2008 ainsi que son règlement d'application 1010/2009 qui encadre principalement les certificats de capture, mais également depuis l'entrée en vigueur en 2016 de l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO. En 2015, les inspections au débarquement étaient de 2228 contre 2547 en mer. Toutefois, cette progression des contrôles au débarquement n'est pas uniforme sur toutes les façades maritimes puisqu'en Martinique, si 145 contrôles ont été menés en 2018, soit une augmentation d'environ 10 % des contrôles, aucune précision n'est faite quant aux contrôles à terre ou aux quelconques procès-verbaux¹⁰⁷². Pourtant, 5% des navires doivent être contrôlés aux débarquements comme requis par le droit de l'Union européenne à l'article 9 du Règlement (CE) 1005/2008. Les ports désignés pour débarquer les produits sous certificat de capture en France sont au nombre de 20 en France métropolitaine avec Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Caen, Cherbourg, Carteret, Granville, Saint-Malo, Roscoff, Brest, Douarnenez, Concarneau, Lorient, Nantes - Saint-Nazaire, La Rochelle, Rochefort sur Mer, Port la Nouvelle, Sète, Marseille Port, Marseille Fos-sur-Mer et en Outre-mer au nombre de 5 avec le Port (La Réunion), Fort de France (Martinique), Port de Jarry (Guadeloupe), Port de Marina de Rivière-Sens (Commune de Gourbeyre, Guadeloupe) Port du Larivot (Guyane)¹⁰⁷³.

Pour les navires étrangers et les navires sous pavillon d'un État membre européen ayant effectué une pêche en dehors des eaux de l'Union européenne, les inspecteurs se servent d'outils établis par le droit de l'Union européenne, notamment le Règlement (CE) No 1005/2008 pour vérifier la légalité des captures avec le certificat de documentation des captures validé par l'État du pavillon ainsi que l'obligation de notifier préalablement sa demande d'entrée au port pour débarquer ces captures.

Le nombre de certificat de documentation des captures et la délivrance d'autorisations d'entrée au port pour les navires battant pavillon d'un pays tiers étaient en nette augmentation en 2018. Par

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*, p 13.

¹⁰⁷¹ Contrairement aux territoires français d'outre-mer qui ne font pas juridiquement partis de l'Union européenne comme la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon.

¹⁰⁷² *Ibid.*, p 14.

¹⁰⁷³ Liste des ports désignés au sein de l'Union européenne consultable ici : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0816\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0816(02)&from=EN)

ailleurs, le CNSP validait aussi, en 2018, 750 certificats de captures pour des navires battant pavillon français et débarquant ou transbordant dans des pays tiers (+19,6 % comparé à 2017). Il s'agit principalement de certification des captures des thoniers océaniques opérant en océan Indien et en Atlantique Sud-Ouest. Cela représente environ 134 046 tonnes de produits de la mer certifiés au profit d'armements français qui sont importés sur le territoire de l'Union européenne ensuite¹⁰⁷⁴. Les espèces principales concernées sont le thon albacore, le thon listao, le thon obèse et le thon germon¹⁰⁷⁵. Pour les navires battant pavillon d'un pays tiers et débarquant dans un port français, il y a eu 699 autorisations d'entrée au port et de débarquement qui ont été délivrées (+11,6 % comparé à 2017) et ce principalement dans des ports d'outre-mer¹⁰⁷⁶. Ces autorisations concernent principalement les navires vénézuéliens et grenadaï avec deux principaux ports de débarquement ; Le Larivot pour la Guyane et Fort de France pour la Martinique¹⁰⁷⁷.

Même si ces inspections au débarquement restent importantes et moins coûteuses que les inspections en mer, il convient néanmoins de noter que ces dernières sont essentielles car le taux de verbalisation de 11,1% reste élevé en dépit des contraintes budgétaires de ces contrôles¹⁰⁷⁸. Ces inspections en mer, fragilisées par le budget nécessaire, sont aussi en concurrence avec des contraintes externes pesant sur les moyens déployés en mer lorsque, par exemple, en 2015, les questions de sécurité maritime étaient une priorité ; ce qui a entraîné une baisse de la police en mer pour le contrôle des activités de pêche de 13,5%¹⁰⁷⁹.

Pour l'année 2019, l'objectif du CNSP est d'intégrer la pêche de plaisance dans le périmètre des activités du contrôle, notamment au vu des risques que comportent les pêcheries récréatives de bar et de thon rouge¹⁰⁸⁰. De plus, le dernier rapport de 2018 du CNSP note que les perspectives d'un « Brexit » auront des conséquences sur l'activité du contrôle en mer avec l'entrée de navires britanniques dans les eaux françaises battant pavillon d'un État devenu tiers, ce qui nécessitera l'instruction d'autorisations de débarquement. Dans ce cadre, le CNSP aura alors la charge nouvelle de certifier les captures effectuées par les navires français débarquant dans les eaux britanniques et important leurs produits dans le territoire de l'Union européenne¹⁰⁸¹. Par ailleurs, avec la mise en œuvre complète de l'obligation de débarquement en 2019 (voir *Supra* Section I) contenue dans la PCP (Règlement (UE) No 1380/2013), il y a une réelle demande de maintenir un niveau élevé de contrôles en mer pour les administrations des États membres.

¹⁰⁷⁴ France, Ministère de la transition écologique et solidaire, *Bilan d'activité Cross-A Etel Centre bational de surveillance des pêches, Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin 2018, 2019*, op.cit., p 21.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*, p 21.

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*, p 21.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p 21.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*, p 4.

¹⁰⁷⁹ France, *Bilan d'activité Cross-A Etel Centre bational de surveillance des pêches*, 2015.

¹⁰⁸⁰ France, *Bilan d'activité Cross-A Etel Centre bational de surveillance des pêches, Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin 2018, 2019*, op.cit., p 23.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*, p 24.

À défaut de conclure sur la pratique de contrôle de la France en matière de pêche, il faut retenir que l'efficacité du contrôle dépend également d'autres critères tels que l'analyse des risques ou encore les pressions structurelles et politiques exercées par différents acteurs. En 2012, la Cour des Comptes soulignait que les pressions de la profession sur le contrôle des pêches en France étaient particulièrement importantes¹⁰⁸². L'atmosphère du contrôle des pêches en France est ainsi intégrée dans des enjeux de pouvoirs, desquels les grands armateurs ne sont pas exempts, ne serait-ce que par leur présence structurelle dans les instances politiques nationales et européennes. La mise en conformité des activités de pêche est toujours une préoccupation continue en France qui ne fait pas figure de bon élève en la matière¹⁰⁸³. L'organisation structurelle des systèmes de contrôle, et notamment celui de la France, demande encore davantage de progrès.

Pour l'Union européenne, l'uniformisation des règles du jeu est une condition cruciale de l'efficacité qui permettrait d'assurer le développement d'une culture européenne du respect des règles de pêche, tant à l'intérieur des territoires qu'entre les États membres. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'on s'attaque aux infractions et à leurs sanctions.

§. II. La sanction en droit français des infractions de pêche maritimes

Si la sanction suscite quelques débats, par exemple quant à savoir si « *une règle est juridique parce que sanctionnée ou sanctionnée parce que juridique* », la sanction est cependant le critère le plus intuitif de la juridicité¹⁰⁸⁴. Des matières juridiques, comme le droit pénal ont évidemment un premier rôle à jouer¹⁰⁸⁵. Le non-respect de la règle de droit, ici les règles établies sous l'influence de la PCP est l'objet d'une constatation et doit faire l'objet d'une sanction prévue par le droit de l'État membre, au sein d'une chaîne, plus ou moins complexe de prise de connaissance de l'infraction, de sa transmission, et de sa punition par chaque État membre compétent pour la prévoir et l'organiser (étape procédurale) car relevant de leur compétence souveraine.

Pour appuyer le droit de l'Union européenne, la qualification de l'infraction en droit français des pêches s'inscrit dans une chaîne procédurale (A) qui amène à une sanction dont la sévérité dépend de ce que le Code rural de la pêche a prévu en matière administrative (B) ou pénale (C), que l'on peut comparer à un exemple espagnol (D) et de la capacité des pouvoirs publics à faire appliquer ces sanctions, l'ensemble faisant ou pas l'effet de dissuasion.

¹⁰⁸² Cour des comptes française, *Référé n° 64384 du 12 juillet 2012 sur le contrôle des pêches maritimes*, 2012, p 2 et 3.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, Cette préoccupation a en effet été mise en lumière en 2012 par la Cour des Comptes française.

¹⁰⁸⁴ BARRAUD B., « L'échelle de juridicité : un outil pour mesurer le droit et fonder une théorie syncrétique (première partie : présentation) », *Archives de philosophie du droit* 2013, p. 28.

¹⁰⁸⁵ Sur la pénalisation voir GALLETTI F., *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, (Préf. Louis Constans), L'Harmattan, Coll.« Logiques juridiques », Paris, 2000, 178 p.

A. La chaîne procédurale entourant l'infraction en droit français

D'un point de vue opérationnel la lutte contre la pêche INN se divise entre des opérations de contrôle à terre et en mer et sont la suite de la planification annuelle de plans national et régional, souvent départemental de contrôle des pêches. Dans les deux cas (mer /terre), le procès-verbal d'infraction est le point de départ (1). Selon les lieux de commission de l'infraction le ressort de la compétence de juridiction est différemment défini (2). À la traditionnelle division entre les sanctions administrative et pénale du droit français est venue s'ajouter la notion européenne d' « infraction grave » et les opérations de contrôle dédiées (3)

1. Le procès-verbal comme point de départ de sanctions administratives et pénales et du ressort de compétence des juridictions

Le procès verbal (PV) est à l'origine de la réduction des infractions qui participent à la pêche INN (a) et ressort de la compétence de juridiction (b) s'il est suivi de poursuites judiciaires. Dans ce cadre la notion européenne d' « infractions grave » et les opérations de contrôle dédiées encadre la mise en place du PV (c).

a. le PV : à l'origine de la réduction des infractions qui participent de la Pêche INN

Les règles concernant le droit des pêches maritimes en France sont inscrites dans le Code rural et de la pêche maritime, au « TITRE IX Pêche maritime et aquaculture marine », Partie Législative et Partie Réglementaire et c'est un TITRE IV Contrôle et sanctions qui expose en six chapitres le point des Contrôles de police administrative (L941-8 et Articles R941-1 à R941-4), Recherche et constatation des infractions (Articles L942-à L942-11 et R942-4), Mesures conservatoires (Articles Articles L943-1 à L943-10 et R943-1 à R943-9), Poursuites judiciaires (Articles L944-1 à L944-5), Sanctions pénales (Articles L945-1 à L945-5 et Articles R945-1 à R945-5) et Sanctions administratives (Articles L946-1 à L946-8 et Articles R946-1 à R946-21). Un Titre V pour la partie législative comme réglementaire expose les dispositions propres à l'Outremer français ce qui comprend d'abord ensemble Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte, puis Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Terres australes et antarctiques françaises et île de Clipperton. Les contrôles de police administrative qui portent sur toute activité a) *de pêche maritime et d'aquaculture marine*, b) *de transformation, commercialisation, importation et exportation des produits issus des activités de pêche maritime et d'aquaculture marine*, ou même c) *de fabrication d'engins de pêche maritime* ont pour objectif d'assurer le respect de la réglementation prévue au Code rural et de la pêche maritime, par les règlements de l'Union européenne pris au titre de la PCP, ou par les engagements internationaux de la France et par tous les textes pris pour leur application.

Le PV d'infraction est le point de départ, et nécessaire de toute poursuites administratives du mis en cause, y compris pour la prise de mesures conservatoires visant à confisquer le matériel ayant permis l'infraction. Dans la pratique, selon l'article 942-2 du code rural et de la pêche maritime les officiers et agents qui ont qualité pour appréhender notifient au contrevenant ou à son préposé le procès-verbal établi et adressent la copie à l'autorité administrative territorialement compétente (ex. Direction Départementale Des Territoires et de la Mer) qui opérera la saisie, ou non, en restituant plus tard les choses appréhendées. Le PV est aussi l'entame qui peut servir à des poursuites pénales, il informe en tous cas le Procureur de la république. Le juge judiciaire est par ailleurs sollicité sur les questions de saisies (administratives) et de fin de saisie. Ainsi il faut imaginer qu'à la suite un contrôle d'un navire, l'appréhension de celui-ci donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal¹⁰⁸⁶. Selon l'article L943-1, l'autorité ayant prononcé la saisie informe le contrevenant ou son préposé, et lorsqu'il y a lieu le commettant, de l'adresse du juge des libertés. Dans un délai qui ne peut excéder trois jours à compter de la réception de la requête et, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut excéder six jours à compter de l'appréhension, le juge des libertés et de la détention aura l'autorité de confirmer la saisie, si le procès-verbal en comprend une et de conditionner la mainlevée du navire au versement d'un cautionnement dont il fixe le montant et les modalités de versement, ou de décider la remise en libre circulation du navire¹⁰⁸⁷.

Un procès-verbal peut concerner plusieurs infractions découvertes au sein de la même opération. Enfin, il se peut qu'un procès-verbal soit établi sans qu'il y ait, à la fin de la procédure, une sanction infligée. Le nombre total de procès-verbaux en France ne permet pas de déterminer le nombre d'infractions au total. De plus, les autorités chargées du contrôle disposent d'une certaine marge de manœuvre et ne rapportent pas toujours toutes les infractions¹⁰⁸⁸. Lorsque les procès-verbaux, dont l'estimation dans le secteur du contrôle des pêches est à environ 1000 chaque année, sont établis, des procédures administratives et/ou pénales (uniquement dans la mer territoriale pour cette dernière, voir *Infra*) sont engagées. De ces procédures, découle la sanction du comportement, donc la réduction du spectre des infractions qui participent de l'INN.

b. Le PV et le ressort de la compétence de juridiction

Le ressort de la compétence de juridiction est établi au Livre IX (pêche et aquaculture maritime) du Code rural et des pêches maritimes, Titre IV « Contrôle et sanctions », chapitre IV « poursuites

¹⁰⁸⁶ Article L943-1, Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 100, France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, Article L943-4, Modifié par LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 - art. 96.

¹⁰⁸⁸ ClientEarth, *Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France*, Décembre 2016, p 19.

judiciaires ». Les délits et contraventions en matière de pêche maritime sont jugés pour les navires français, par le tribunal du *port où l'infraction est constatée*, par le *tribunal du port où le navire a été conduit* ou, à défaut, par le *tribunal du port d'immatriculation*¹⁰⁸⁹. Selon l'article L943-4 pour les navires étrangers, c'est le tribunal du *port où le navire a été conduit* ou, s'il n'a pas été conduit au port, par le *tribunal de la résidence administrative de l'agent* qui a constaté l'infraction qui prendra en charge l'affaire.

c. La notion européenne d' « infraction grave » et les opérations de contrôle dédiées

La jurisprudence française relevant des infractions au droit des pêches est plus ancienne que le droit de la nouvelle PCP et n'abonde pas dans les tribunaux. L'infraction au droit des pêches maritimes se focalisait d'ailleurs davantage, avant l'entrée en vigueur du Règlement (CE) No 1005/2008, sur le « i » pour illicite ou illégale¹⁰⁹⁰. Le concept de la pêche INN est inscrit juridiquement en droit français grâce à la réglementation de l'Union européenne en la matière à partir de 2008 avec le Règlement (CE) No 1005/2008 et le Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la PCP. Il faut comprendre ici qu'une partie du contrôle ciblé par les autorités publiques investies du contrôle des pêches se concentre (ou continue de se concentrer) sur des risques classiques ou ordinaires d'infractions plus ou moins sensibles par régions maritimes ou espèces etc. auxquels se sont ajoutés des risques dit complémentaires, ceux qui remettent en cause l'application des règles et mode de contrôle issus de la PCP¹⁰⁹¹, et que l'Union qualifie d'« infractions graves ».

En 2007 par exemple, ce qui est déjà ancien, une étude du GdR AMURE montre que 956 infractions « graves » étaient communiquées à la Commission mais que seulement 240 infractions avaient été sanctionnées dont 62 avec une amende dont la moyenne s'élève à 8 876 euros¹⁰⁹². Les infractions graves les plus courantes relevaient de la falsification ou non-inscription des données requises dans les documents de contrôle (244 infractions), du non-respect des tailles minimales (221 infractions), d'utilisation ou détention à bord d'engins de pêche interdits (181 infractions) puis d'exercice de la pêche sans licence, permis ou tout autre autorisation nécessaire (106 infractions)¹⁰⁹³. C'est finalement le non-respect des tailles minimales qui a le plus été sanctionné en proportion avec de nombreuses saisies. Par contre les amendes, se sont davantage focalisées sur la falsification des données requises pour le contrôle et l'exercice de la pêche sans autorisation¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁸⁹ Article L944-1, Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art. France, *Code rural de la pêche mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁹⁰ Voir par exemple : Cour d'appel de Rennes, *Arrêt du 28 Juin 2001 prononcé par la 3ème Chambre des Appels Correctionnels*, , Dossier Ne 00 / 01156- et N° 00 / 00069 , dont l'analyse conclura que « la personne ayant recouru au travail clandestin et ayant recelé des coquillages pêchés illicitement, la procédure ayant débuté le 13 février 1996 pour des faits qui se sont respectivement poursuivis jusqu'au 22 août 1995 et jusqu'à fin 1994 »

¹⁰⁹¹ LESUEUR M., ROPARS C., RONCIN N., LE GALLIC B., *Organisation du contrôle des pêches maritimes en France*, du GdR AMURE , Série Rapport n°R-12-2008, UBO, 2007, p.12.

¹⁰⁹² *Ibid.*, p.32.

¹⁰⁹³ *Ibid.*, p.32.

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, p.32.

Aux infractions au droit des pêches auxquelles il est habituel de répondre par la voie de la sanction pénale (réputée plus grave) ou de la sanction administrative française, s'est associé le qualificatif européen « grave » pas toujours explicite sur ce qui motive cette gravité.

Le droit français fait maintenant quand même parfaitement le lien entre le terme de gravité et la présence de l'infraction matérielle aux règles de la PCP. Le droit français s'estime, dans ce cadre, loyal au droit de l'Union européenne, et établit un lien juridique entre la « gravité » d'un fait juridique et le non-respect de la PCP que ce fait exprime.

En pratique, aujourd'hui en France, le droit de l'Union européenne est plus clairement mis en œuvre en 2014, *via le Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité au titulaire d'une licence de pêche et au capitaine d'un navire de pêche les capitaines des navires de pêche*¹⁰⁹⁵.

Ce décret intègre le concept de pêche INN, et est venu inclure un système de permis à point du Règlement (CE) No 1224/2009. Il n'en reste pas moins que la sanction des activités non conformes au droit, davantage illicites qu'« INN » même si pas qualifiées comme telles, existe en droit français et certaines activités aujourd'hui intégrées à ce dernier concept moderne d'INN tombaient auparavant sous le coup d'infractions établies en droit français comme par exemple pêcher avec une taille de filets ou encore un type d'engins non-autorisés.

B. Les sanctions administratives, dont l'application du système de permis à point du Règlement (CE) No 1224/2009 pour les infractions graves

1. Présentation de sanctions administratives

Le Code rural et de la pêche maritime français, Livre IX Pêche maritime et aquaculture marine, Titre IV Contrôle et sanctions, consacre son chapitre VI aux Sanctions administratives (Articles L946-1 à L946-8 et Articles R946-1 à R946-21). Il intègre des sanctions administratives renforcées dès 2010. Le directeur de la Direction Départementale Des Territoires et de la Mer par exemple peut décider d'engager des poursuites administratives qu'il communique à l'autorité judiciaire. Le type de sanction en cause ici est la suspension ou le retrait d'autorisation administrative de pêche nationale ou PCP, ou de permis d'exploitation ou l'amende administrative par exemple.

L'article L946-1 précise qu'indépendamment des sanctions pénales qui peuvent être prononcées, dans une autre procédure, les manquements à la réglementation du Code et aux règlements de

¹⁰⁹⁵ France, *Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité pour les capitaines des navires de pêche*, texte n° 13, JORF n°0022 du 26 janvier 2014, 1513 p.

l'Union européenne pris au titre de la PCP et aux textes pris pour l'application autorise l'autorité administrative à prononcer des sanctions de type amende « *égale au plus* »¹⁰⁹⁶ - et non d'une sanction maximale « *égal à au moins* » comme prévue par l'Union européenne¹⁰⁹⁷ - à cinq fois la valeur des produits capturés, débarqués, transférés, détenus, acquis, transportés ou mis sur le marché en violation de la réglementation, ou à un montant de 1 500 € maximum lorsque les dispositions ne peuvent être appliquées. Le droit français, avec cette légère différenciation dans les termes utilisés, contourne le droit de l'Union européenne plus sévère en termes de sanction du contrevenant engagé dans une activité de pêche INN ou réputé tel, en alignant ses dispositions sur le niveau minimal requis par le droit européen. La question de la sanction de la récidive, comme indiqué par le droit de l'Union européenne « *en cas d'infraction répétée sur une période de cinq ans, d'une sanction maximale d'un montant égal à au moins huit fois la valeur des produits de la pêche* »¹⁰⁹⁸, s'applique uniquement dans le cadre de sanctions pénales.

Le Code rural et de la pêche maritime français développe d'autres étalons de mesures en comparaison du droit de l'Union européenne pour juger de la hauteur de la sanction « *lorsque la quantité des produits capturés, débarqués, détenus, acquis, transportés ou mis sur le marché en violation de la réglementation est supérieure au quintal, l'amende est multipliée par le nombre de quintaux de produits en cause* » ou « *en cas de manquement aux règles relatives aux systèmes de surveillance par satellite d'une durée supérieure à une heure, l'amende est multipliée par le nombre d'heures passées en manquement à ces règles* » ou « *en cas de manquements aux autres règles relatives aux obligations déclaratives, l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de manquement à ces règles* »¹⁰⁹⁹. Il y a donc autant d'amendes à multiplier en droit français que de manquements répétés constatés.

Dans le droit français, les amendes se veulent proportionnées à la gravité des faits constatés et « *tiennent compte notamment de la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concerné* »¹¹⁰⁰. Ceci est plus ambitieux (et marque le lien entre le *quantum* de l'amende et l'impact écologique) que la simple intégration d'une amende maximale en cas de pêche INN et est prévu dans le droit interne de plusieurs autres États membres, ou non, de l'Union européenne, comme en Algérie et au Maroc pour évoquer des États voisins du bassin méditerranéen qui ne prennent pas en compte cette dimension. Mais c'est très difficile à estimer pour l'autorité publique.

Cette ouverture permet théoriquement d'ajouter des charges à l'encontre de l'auteur et potentiellement d'augmenter la sanction et décupler l'effet dissuasif de l'amende initiale car les

¹⁰⁹⁶ Article L946-1, §. 1, Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 88 (V), France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹⁰⁹⁷ Article 44, §. 2, *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, op. cit.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*, Article 44, §. 2, « *Les États membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction. En cas d'infraction grave répétée au cours d'une période de cinq ans, les États membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins huit fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction.* ».

¹⁰⁹⁹ Article L946-1, §. 1, Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 88 (V), France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*, Article L946-4, Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art.

responsabilités sont réparties aussi en fonction des circonstances et des conditions de travail de l'opérateur qui aurait commis l'infraction. L'autorité administrative peut, selon le contexte, décider ainsi que le paiement des amendes prononcées à raison des faits commis par le capitaine ou un membre de l'équipage d'un navire est en totalité ou en partie soit à la charge de l'armateur, qu'il soit propriétaire ou non du navire¹¹⁰¹. Ceci permet de ne pas limiter la sanction au seul capitaine et à sa solvabilité mais l'étendre également au propriétaire du navire, également bénéficiaire des activités entreprises en mer.

Le Code rural et de la pêche maritime établit aussi, suivant en cela l'incitation (obligatoire) de l'Union européenne, un lien entre la valeur des produits de la pêche et l'infraction. La capacité du navire (volume de cale) détermine l'impact de la pêche INN sur les ressources halieutiques capturées et la rentabilité de l'activité. La sanction doit être fixée en tenant aussi en compte de la valeur du préjudice causé à l'environnement puis du profit dégagé, si la marchandise n'est pas confisquée, ni la licence retirée, ce que le Code rural et des pêches maritimes intègre, ou du moins laisse ouvert dans le champ des possibles.

Enfin hors du cadre habituel, la possibilité de sanctions par un corps professionnel existe. En premier, les organisations de producteurs prévoient dans leurs statuts les sanctions applicables à leurs adhérents en cas de manquement aux règles de gestion durable des sous-quotas définies dans les plans de gestion des efforts de pêche¹¹⁰². Le Code rural et de la pêche maritime balise les sanctions possibles des organisations de producteurs dont il est établi selon l'article 912-12 qu'elles ne peuvent excéder le chiffre d'affaires de l'expédition maritime au cours de laquelle les manquements commis ont été constatés, ainsi que la possibilité de suspendre ou de retirer les autorisations de pêche délivrées aux adhérents de l'organisation¹¹⁰³. Le Code rural et de la pêche maritime fixe donc une sanction maximale auxquelles ces organisations devront se conformer dans leur pouvoir de sanction, qui ne peuvent être prononcées plus d'un an à compter de la date de constatation des faits.

2. Le permis à points, mode d'uniformisation d'une sanction administrative auprès d'États membres de l'Union européenne

La mise en place de politiques intégrées de l'Union européenne reste un exercice difficile car la pêche est un sujet technique requérant une expertise, les parties prenantes sont représentatives d'intérêt particuliers et non communs, puis parce que la résistance aux changements a toujours été présente, y compris au sein des administrations¹¹⁰⁴.

¹¹⁰¹ *Ibid.*, Article L944-5, Créé par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 92.

¹¹⁰² *Ibid.*, Article L912-12-1, Modifié par ORDONNANCE n°2015-1248 du 7 octobre 2015 - art. 4.

¹¹⁰³ *Ibid.*, article L912-12.

¹¹⁰⁴ BESLIER S., « L'Union européenne et l'administration de la mer », In *Annuaire du droit de la mer*, 2006, p 236.

Adhérant à une certaine uniformisation du droit européen, l'article L913-1 du Code rural et de la pêche (mis à jour en 2019) intègre toutes les dispositions de l'article 92 du règlement (CE) 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle et des dispositions prises pour son application¹¹⁰⁵. qui crée un système de permis à point pour les « *infractions graves* »¹¹⁰⁶. Ces infractions sont aussi listées au chapitre V des « sanctions pénales » du Code rural de la pêche maritime. Ce texte(le *Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité pour les capitaines des navires de pêche*), expression du pouvoir réglementaire français qui se conforme au droit de l'Union intègre les infractions graves au sens de l'article 42 du règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 et du §.1 de l'article 90 du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 pour organiser, en théorie, l'attribution de points de pénalité au titulaire d'une licence de pêche et au capitaine d'un navire de pêche en vertu de l'article 92 du règlement (CE) n° 1224/2009.

Le Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 s'applique aux *ressortissants français*, quel que soit le pavillon des navires dont ils assurent le commandement ainsi *qu'aux navires de pêche battant pavillon français* immatriculés dans l'Union européenne et non immatriculés dans l'Union européenne (L. 913-1 du Code rural et de la pêche maritime). C'est-à-dire qu'il s'applique spatialement aux eaux sous souveraineté ou juridiction française s'étendant aussi au large de Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie, relevant de la compétence de l'État ainsi qu'aux eaux sous souveraineté ou juridiction française s'étendant au large des Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte¹¹⁰⁷.

Si des points de pénalités sont décomptés selon l'infraction, avec au maximum 7 points, cette sanction s'établit aussi en fonction de la valeur des ventes de captures réalisées en infraction, si elle est supérieure à 10 000 € ou représente au moins 20 % de la valeur des captures totales de l'expédition maritime au cours de laquelle l'infraction a été commise ou encore lors d'une action de pêche, de transbordement ou de débarquement sur une espèce régulée ou interdite pour des quantités supérieures à 100 kg ou à 20 % des captures. Ces standards sont importants pour harmoniser le montant de la peine à travers les États européens et orienter l'infraction vers une

¹¹⁰⁵ France, *Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité pour les capitaines des navires de pêche*, 2014, op. cit., 1513 p.

¹¹⁰⁶ Article L913-1 (Créé par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010) du code rural de la pêche, France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, Article 4.

peine dissuasive, même si ces critères ici restent encore trop peu dissuasifs lorsque certains scientifiques estiment à 12 fois la valeur des captures pour un effet dissuasif¹¹⁰⁸.

Les points concernant chaque infraction grave concernée peuvent être attribués jusqu'à concurrence de douze points¹¹⁰⁹. Le nombre de points de pénalité attribué est enregistré dans le registre national des infractions aux règles de la PCP prévu par l'article 93 du Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009. Fonctionnant comme un permis de conduire, le capitaine qui a commis une infraction ayant donné lieu à attribution de points peut obtenir la suppression de quatre points s'il suit une formation de sensibilisation au respect des règles de la PCP et à la lutte contre la pêche illicite, dans la limite d'une formation tous les deux ans. Si le capitaine ne commet aucune infraction grave dans le délai de deux ans suivant la date de la dernière infraction grave, tous ses points de pénalités sont supprimés.

Selon le nombre de points, la suspension de la licence est possible pour une période minimale d'un mois lorsque le nombre de points atteint ou dépasse dix-huit points, jusqu'à douze mois lorsque le nombre total de points atteint ou dépasse soixante-douze points. L'accumulation de quatre-vingt-dix points par le capitaine entraîne le retrait définitif du ou de ses titres de commandement¹¹¹⁰. Ceci montre que pour une première infraction grave, le capitaine d'un navire ne peut pas se voir suspendre sa licence. Ceci laisse aussi le temps et la possibilité de récurrence « *d'infraction grave* » avant que la sanction ne devienne vraiment dissuasive. Il faut en effet une vingtaine d'infractions pour perdre son permis. Les points de pénalité liés à la licence de pêche du navire sont transférés à l'acheteur dans le cas d'une vente afin d'éviter que le bateau ne change fictivement de mains lorsque le propriétaire initial n'a plus de points, ou très peu, pour continuer ces activités.

Si en théorie, l'arsenal légal est en place, la France n'attribue pas automatiquement des points de pénalités pour les infractions graves relevées. En 2017, si en mer du Nord et en Nord Atlantique Manche Ouest à chaque infraction grave des points de pénalités ont été affectés, en Atlantique Sud et en Méditerranée sur 23 et 32 infractions relevées, 14 et 12 d'entre elles respectivement ont entraîné le retrait de points¹¹¹¹. En Atlantique Sud, elles ont par contre toutes entraîné une sanction administrative. Il convient de noter qu'aucune infraction grave relative à l'obligation de débarquement n'a été relevée en 2017, ce qui démontre un certain laxisme de la France quant à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement de la PCP de 2013 et de la Règlementation de contrôle de l'Union européenne. En 2017, un rapport d'une organisation non gouvernementale montrait qu'avec le peu de données collectées le niveau de sanctions administratives étaient très

¹¹⁰⁸ SUMAILA R., VICKY W., LAM Y., MILLER D., THE L., WATSON A., ZELLER D., WILLIAM W., CHEUNG L., CÔTÉ I., ROGERS A., ROBERTS C., SALA E., PAULY D., "Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing", *Scientific Reports* 5, 12 February 2015.

¹¹⁰⁹ TITRE II « *Dispositions particulières au système de points de pénalité applicables aux capitaines des navires de pêche* », Article 5. – I., France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹¹¹⁰ Article 5, *Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité pour les capitaines des navires de pêche*, 2014, op. cit.

¹¹¹¹ France, *Réponse à la demande d'accès aux données relatives au contrôle des pêches en France de la part de ClientEarth*, DPMA, le 5 Décembre 2018. Ce document est disponible en annexe.

bas et qu'aucune preuve n'existait quant à la mise en œuvre du système de points de pénalités¹¹¹². En parallèle de ces points de pénalités, une sanction administrative et/ou pénale dissuasive est donc à espérer.

Bien que le système répressif français soit un système mixte de sanctions administratives et pénales, les infractions « pêche » sont, en France, majoritairement réglées par le règlement d'une amende aux autorités, soient l'équivalent d'une simple sanction administrative. Le droit administratif et pénal s'ajoutent au sein du droit des pêches, les sanctions de nature différente pouvant se cumuler. La sanction administrative peut être prononcée par l'autorité administrative mais est-ce assez ? Cette sanction se retrouve dans l'application du système de points de pénalités de l'Union européenne qui vise à harmoniser les attributs de puissance des administrations des États membres ; pour la France et d'autres États membres, des sanctions administratives plus sévères peuvent être énoncées comme prévu au Code rural et de la pêche maritime. Le Conseil Constitutionnel français, a jugé que si sanctions il y a, celles-ci doivent être prononcées de manière à ce que le montant total des deux sanctions n'excède pas le montant maximum qui peut être prononcé pour l'une ou l'autre des sanctions¹¹¹³.

C. La sanction pénale en droit français

Le Code rural et de la pêche maritime établit en son Livre IX, Pêche maritime et aquaculture marine, chapitre V les modalités des sanctions et pénalités que le juge judiciaire peut prononcer selon les infractions commises. Diverses sanctions pénales y sont tout d'abord listées en oubliant un peu le concept tripartite de la pêche INN. Avant de les présenter et de montrer ce qui relève plus de l'illicite, du non rapporté ou du non réglementé (2), on rappelle l'économie générale de l'infraction pénale (1). La pénalisation progressive qui vient rattraper l'INN ne se fait qu'au cas par cas et l'articulation d'une politique administrative et pénale commence sans doute à peine (3)

1. Économie générale de l'infraction pénale et du *quantum* des peines en droit français

Les sanctions pénales atteignent directement la personne morale ou physique (réclusion, détention), dans ses biens, son patrimoine, ses droits ou son honneur (interdiction de droits civiques ou politiques) et sont réparties en fonction de la gravité associée au comportement répréhensible, selon qu'il relève de la catégorie de la contravention, du délit et du crime¹¹¹⁴. Les contraventions couvrent les infractions les moins graves et sont les plus courantes. Divisées en cinq catégories, les quatre premières classes de contraventions sont sanctionnées par une amende forfaitaire. C'est la

¹¹¹² *Ibid.*, p 28.

¹¹¹³ Conseil Constitutionnel, 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, Décision N° 89-260, cité par ClientEarth, *Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France*, 2016, op. cit., p 9.

¹¹¹⁴ GONTARD P.R., LATIMER C., *L'essentiel du droit pénal général*, Studyrama, Collection Les incontournables, 2015, p 12.

juridiction de proximité qui se prononce. Les contraventions de cinquième classe sont sanctionnées par une amende judiciaire prononcée par le tribunal de police, dont le montant est défini par le juge du tribunal de police (1500 euros maximum, ou 3 000 euros en cas de récidive) et de peines privatives ou restrictives de droit (suspension permis de conduire par exemple, etc.)¹¹¹⁵. Les délits couvrent des infractions plus graves. Elles sont punies d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 10 ans¹¹¹⁶. Le tribunal correctionnel est compétent pour juger des délits. Les crimes qui ne concernent guère le droit des pêches, couvrent les infractions les plus graves perçues comme telles par le législateur national, punies d'une peine de réclusion criminelle comprise entre 10 ans et la perpétuité¹¹¹⁷. La Cour d'assises est compétente pour juger des crimes.

2. Présentation de sanctions pénales disponibles pour la lutte contre la pêche INN

Les sanctions pénales, en commençant par la contravention de cinquième classe, sont détaillées dans le Code rural et de la pêche maritime. Elles s'attachent souvent aux espèces capturées ou poursuivies pour déterminer une qualification plus sévère.

Le Code prévoit une amende pour les contraventions de la cinquième classe selon l'article R. 945-2 pour le fait de : « 1° *Procéder à l'arrachage des goémones ; 2° Récolter des goémones poussant en mer à partir d'un navire dépourvu d'un permis d'armement à la pêche ou aux cultures marines ; 3° Dépasser les limitations de quantité arrêtées (...)* »,

puis selon l'article R945-3 « 1° *[pour] Le fait de pratiquer la pêche à pied maritime professionnelle sans permis de pêche valide ; 2° Le fait de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration (...)* 3° *Le fait de commercialiser ou transporter des coquillages ou crustacés en infraction aux dispositions du même article* »

puis selon l'article R945-4 « *[pour le fait] de pratiquer la pêche maritime de loisir, de contrevenir, dans l'exercice de cette pêche* ». En outre, ces personnes encourent de plus « *la suspension, pour trois ans au plus, du permis de conduire, la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, la confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise* »¹¹¹⁸.

Pour ce qui est du délit, la sanction pénale la plus significative est établie par l'article L945-1, et intervient lorsque la personne soumise à un contrôle de police administrative a tenté de dissimuler ou de détruire des preuves telles que les filets, les engins, les navires ou tout autres matériels de pêches ou à fait obstacle à leur saisie. En adéquation avec l'article 3, § g et h du Règlement (CE) N° 1005/2008 « g) *dissimulé, altéré ou fait disparaître des éléments de preuve intéressant une enquête ; h. entravé*

¹¹¹⁵ *Ibid.*, p 12.

¹¹¹⁶ *Ibid.*, p 13.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, p 13.

¹¹¹⁸ Article 945-5, France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

la mission des agents dans l'exercice de leur mission d'inspection du respect des mesures de conservation et de gestion applicables ou celle des observateurs dans l'exercice de leur mission d'observation du respect des règles communautaires applicables », la sanction s'élève à deux ans d'emprisonnement et à 375 000 € d'amende au maximum¹¹¹⁹. Ici cette infraction « grave » ne rentre pas encore dans le champ d'une activité de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée *per se*, mais plutôt d'un comportement lors du contrôle de l'activité de pêche lors duquel il y a non coopération, dissimulation, etc. des opérateurs lors de l'exercice du contrôle des agents mandatés.

La sanction pénale établie ensuite est davantage fonction de sa corrélation à la pêche illicite comme définie par le droit de l'Union européenne - même si le Code rural et de la pêche maritime n'utilise pas la notion de pêche illicite comme base de l'infraction. Ainsi une condamnation d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende peut être prononcée pour le capitaine de navires qui aurait « *dissimulé ou falsifié les éléments d'identification d'un navire* » à quai et durant sa navigation, pour les capitaines de navire « *battant pavillon d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne ou leurs représentants, de pêcher, de détenir à bord, de débarquer, de transborder, de transférer, de mettre en vente, de transporter ou d'acheter des organismes marins en l'absence d'autorisation ou en méconnaissance des termes de l'autorisation accordée, dans les eaux maritimes sous souveraineté ou juridiction française* » - cette disposition dans le Code rural et de la pêche maritime vise directement les navires de pêche étrangers dans les eaux communautaires ou dans les eaux des territoires français - , ou pour les capitaines de navires refusant « *de se soustraire ou de tenter de se soustraire, en mer, aux contrôles en refusant d'obtempérer aux sommations de stopper* »¹¹²⁰. En adéquation aussi avec les infractions graves définies à l'article 3, §. G. et H. de la Règlementation (CE) 1005/2008, mais également à l'article 42 §. B. du Règlement (CE) 1224/2009 concernant « *la réalisation d'opérations économiques concernant directement la pêche INN, y compris l'échange de produits de la pêche INN ou l'importation de ceux-ci* », la sanction est définie ici relativement à la dissimulation ou falsification de preuves d'identification du navire, à la pêche ou aux activités liées effectuées sans autorisation et donc en infraction des dispositions des modalités d'accès à la ressources, puis enfin (et une nouvelle fois) dans le cadre d'un comportement non coopérant au regard du contrôle, plus que pour établir une sanction liée directement à la pêche illicite *per se*. La pêche est illicite puisque de manière générale « *menées par des navires de pêche nationaux ou étrangers dans les eaux maritimes sous juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci ou en violation de ses lois et règlements* »¹¹²¹ ou « *menées par des navires de pêche en violation des lois nationales ou des obligations internationales, y compris celles contractées auprès d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par les États coopérants* »¹¹²². En effet, l'identification des navires est une obligation au sein des ORGP, qui pour certaines ont compétence dans les eaux sous juridictions des États parties pour certaines espèces.

¹¹¹⁹ *Ibid.*, Article L945-1, Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 88 (V).

¹¹²⁰ *Ibid.*, §. 1 et 2, Article L945-2, Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 30.

¹¹²¹ Article 2.2.A, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, *op. cit*

¹¹²² *Ibid.*, Article 2.2.C.

Le Code rural et de la pêche maritime fait mention aussi toujours à l'article L945-2 pour le même niveau de sévérité - un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende d'une sanction pénale pour les capitaines dont le navire n'a pas d'immatriculation ou si celle-ci a été retirée ou encore si le navire figure sur la liste communautaire recensant les navires qui pratiquent la pêche INN ou de celles d'ORGP ou si l'État de pavillon est un pays tiers non-coopérant¹¹²³.

Ensuite vient une peine de six mois d'emprisonnement, de 15 000 € d'amende dans le cas d'un refus ou une entrave des contrôles et visites à bord des navires et pour le fait de dissimuler captures et engins de pêches aux agents chargés de la police des pêches¹¹²⁴. Une nouvelle fois on est davantage sur une incrimination pour obstruction au contrôle de la police des pêches que sur une infraction de pêche pour non-conformité. Le respect des agents chargés de la police des pêches est pris très au sérieux en droit français, les incriminations qui en traitent sont alors bien plus détaillées que la seule infraction pêche « illicite » qui reste décrite de manière générale en tant qu'activité « *en violation de ses lois et règlements* ».

La dernière sanction pénale qui a retenu notre attention prévoit une condamnation à une amende de 22 500 € pour s'être adonné à une pêche illicite (L945-4)¹¹²⁵, c'est-à-dire pour le fait de :

« 1° Pêcher sans licence de pêche, sans permis de pêche spécial et, d'une manière générale, sans autorisation de pêche délivrée en application de la réglementation ;

2° Pêcher avec un navire ou un engin flottant dont les caractéristiques ne sont pas conformes à celles indiquées sur sa licence ou autorisation de pêche ;

3° Pratiquer la pêche dans une zone ou à une profondeur interdite ou de pêcher certaines espèces dans une zone, à une profondeur ou période où leur pêche est interdite ;

4° Pêcher une espèce soumise à quota, au titre d'une autorisation délivrée par l'autorité française, sans avoir un lien économique réel avec le territoire de la République française ou sans être dirigé et contrôlé à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français ;

5° Débarquer, transborder ou transférer des produits de pêche maritime et de l'aquaculture marine dans des zones interdites ou sans respecter les conditions fixées par les textes ou l'autorité administrative compétente concernant les notifications préalables, les autorisations, les ports désignés, les lieux et les horaires ;

6° Détenir à bord tout engin, dispositif, instrument ou appareil prohibé ou en infraction avec les règles relatives à sa détention ou utiliser un nombre d'engins ou d'appareils destinés à la pêche supérieur à celui autorisé ;

7° Détenir à bord ou d'utiliser pour la pêche des explosifs, des armes à feu, des substances soporifiques ou toxiques de nature à détruire ou altérer les animaux, les végétaux marins et leur milieu ;

¹¹²³ Article L945-2, Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 30, France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018*, op. cit.

¹¹²⁴ *Ibid.*, Article L945-3.

¹¹²⁵ *Ibid.*, Article L945-4. Ici l'ordre des paragraphes a été changé pour l'étude afin de classer les infractions selon le type de pêche. Les peines relatives aux activités aquacole ne sont pas listées ici.

8° Pêcher avec un engin ou d'utiliser à des fins de pêche tout instrument, appareil, moyen de détection ou de recueil d'information embarqué ou extérieur au navire dont l'usage est interdit ou de pratiquer tout mode de pêche interdit ;

10° Pratiquer la pêche avec un engin ou d'utiliser à des fins de pêche tout instrument ou appareil dans une zone ou à une période où son emploi est interdit ou de détenir à bord ou d'utiliser un engin de manière non conforme aux dispositions fixant des mesures techniques de conservation et de gestion des ressources ;

11° Accepter un engagement à bord, participer à des opérations conjointes de pêche, aider ou ravitailler un navire entrant dans l'un des cas énumérés au II de l'article L. 945-2 » ; (...)

(...) 15° De pêcher, détenir à bord, transborder, transférer, débarquer, transporter, exposer, vendre, stocker ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la pêche et de l'aquaculture marine en quantité ou en poids supérieur à celui autorisé ou dont la pêche est interdite ou qui n'ont pas la taille, le calibre ou le poids requis ou enfreindre les obligations ou interdictions relatives à l'arrimage, au tri, à la pesée, au rejet, au marquage, à la mutilation, à la préparation et à la transformation des captures ;

16° De ne pas respecter l'obligation de débarquement d'espèces capturées au cours d'une opération de pêche lorsque la réglementation l'exige ;

17° De détenir à bord, transporter, exposer à la vente, vendre sous quelque forme que ce soit ou, en connaissance de cause, acheter les produits de la pêche provenant de navires ou embarcations non titulaires d'un permis d'armement de pêche ou de la pêche sous-marine ou à pied pratiquée à titre non professionnel ; »

Puis à une activité de pêche non déclarée, c'est-à-dire de :

(...) « 12° Ne pas se conformer aux obligations déclaratives concernant le navire, ses déplacements, les opérations de pêche, les captures et les produits qui en sont issus, l'effort de pêche réalisé, les engins de pêche, le stockage, la transformation, le transbordement, le transfert ou le débarquement des captures et des produits qui en sont issus, la commercialisation, l'importation, l'exportation et le transport des produits de la pêche et de l'aquaculture marine ;

13° ne pas respecter les obligations relatives à l'enregistrement et à la communication des données requises dans le cadre du système de surveillance des navires de pêche par satellite ou tout autre moyen de repérage ainsi que dans le cadre du système de déclarations par voie électronique ; »

Puis pour l'aspect commercial qui découle de l'activité de pêche :

« (...) 9° Fabriquer, détenir ou mettre en vente un engin dont l'usage est interdit ;

14° De mettre en vente, vendre, stocker, transporter, exposer ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la pêche et de l'aquaculture marine pratiquées dans les conditions visées aux 1°, 3°, 5°, 8°, 10°, 12° et 13° ;

22° D'exercer l'activité de mareyage sans disposer d'un établissement de manipulation des produits de la pêche ayant fait l'objet d'un agrément sanitaire ».

Il convient de noter que le §. 9 ci-dessus va plus loin que l'exigence européenne en imposant aussi l'interdiction de détenir ou de fabriquer des engins interdits, ce que le droit européen ne fait pas lorsqu'il établit une interdiction d' « utiliser » uniquement « des engins interdits ou non

conformes ». Des exemples ont montré que certains États européens fabriquent toujours des filets interdits par le droit de l'Union européenne, ce qui n'est ni vraiment cohérent, ni rationnel.

Finalement en droit français, les sanctions dépendent moins de la personne (*rationae personae*), que du lieu (*rationae loci*). Le lieu affecte le niveau de sévérité de par l'article L 945-4-1 qui est central (créé par loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 - art.96) car il tempère les sanctions pénales précédemment citées, en limitant ici la sanction possible, aux seules peines d'amendes administratives/pénale (sans privation de liberté) lorsque l'infraction a été commise au-delà de la mer territoriale. La sanction est moins sévère au fur et à mesure que l'on s'éloigne des côtes. Ceci ne s'aligne pas avec le droit communautaire qui ne fait pas cette distinction. Le droit français considère donc l'infraction moins sérieuse ou punissable si elle se pratique en dehors de sa mer territoriale, du moins que l'atteinte à l'ordre public est moindre, et ce depuis l'introduction d'un amendement au Code Rural et de la Pêche Maritime en 2014. Cette disposition est basée sur une déclinaison de l'article 73.3 de la Convention de Montego Bay (voir Supra Partie I) « *Les sanctions prévues par l'État côtier pour les infractions aux lois et règlements en matière de pêche dans la ZEE ne peuvent comprendre, l'emprisonnement, à moins que les États concernés n'en conviennent autrement, ni aucun autre châtement corporel* ». La France, État côtier et signataire, n'en a pas convenu autrement en dépit de l'augmentation de la sévérité des sanctions dans son droit interne, elle a affirmé ce point moins sévère en 2014. Le préjudice créé par l'infraction devrait pourtant être considéré de la même manière sur les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction de l'État ainsi que pour les nationaux à bord de navires sous pavillon étrangers.

La sanction prévue dans le Code rural s'avère aussi plus sévère selon les espèces migratrices, anadromes ou catadromes, atteintes sans contrainte de lieu cette fois, ainsi la pêche à l'anguille européenne (*anguilla anguilla*), y compris le stade alevin, l'esturgeon européen (*acipenser sturio*) ou le saumon atlantique (*salmo salar*), sans autorisation ainsi que le fait de mettre en vente, vendre, stocker, transporter, exposer ou, en connaissance de cause, acheter le poisson de ces espèces pêché dans lesdites conditions est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 € d'amende¹¹²⁶. Influencé par le droit de l'environnement (ici des espèces migratrices) et de la protection de la biodiversité, cette disposition a été ajoutée récemment en 2016 par la *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, qui par ailleurs et pour les opérations de contrôle a élargi la catégorie des agents administratifs habilités à exercer les contrôles dans les espaces protégés.

L'article 945-5 du Code mentionne les possibilités d'une peine de suspension ou retrait de la licence de pêche, d'une manière générale de toute autorisation de pêche, ainsi que la confiscation de tout navire, installation, véhicule ou engin appartenant à l'auteur, pour les personnes physiques,

¹¹²⁶ *Ibid.*, Article L945-4, Modifié par LOI n°2016-816 du 20 juin 2016 - art. 16 (V), Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 140, §. II.

l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, notamment un commandement, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, pour les personnes morales, la dissolution dans les conditions prévues à l'article 131 du Code pénal¹¹²⁷, la destruction à leurs frais de l'exploitation de cultures marines, de l'installation aquacole, de l'établissement permanent de capture ou de la structure artificielle concernés, la personne physique condamnée pour une infraction à titre de peine complémentaire, l'immobilisation, pendant une durée qui ne peut excéder un an, du véhicule, du navire, du bateau, de l'embarcation ou de l'aéronef dont elle s'est servi pour commettre l'infraction, si elle en est le propriétaire.

Finalement, seul, le juge, dernier maillon de la chaîne procédurale, peut frapper plus sévèrement les opérateurs engagés dans les activités de pêche INN en élargissant et additionnant les sanctions, donc espérer une dissuasion par cette manière de juger.

Il existe quelques données publiques sur les sanctions pénales, toutefois à prendre avec précaution car le champ exact des rapports produits n'est pas connu. Lorsqu'un cas est effectivement jugé par un tribunal, car il existe des modes alternatifs, la sanction la plus fréquente est une amende, dont le montant moyen en 2014 s'élevait à 1 675 euros¹¹²⁸. Avec des amendes plus sévères à l'encontre des navires de pêche étrangers opérant illégalement dans les eaux françaises¹¹²⁹.

3. L'articulation des sanctions pénales et administratives

On remarque qu'il n'existe pas de directives uniformes qui articulent de manière systématique les sanctions administratives et pénales. La poursuite pénale, décidée par le procureur, assisté précédemment par les autorités administratives qui lui signalent l'infraction, à l'encontre d'un contrevenant, est décidée au cas par cas, et selon les situations, le lieu et l'espèce pêchée, la sensibilité du procureur et l'interprétation du juge. Ceci mène donc à des situations où la même infraction n'est pas sanctionnée avec la même sévérité ou la même approche selon les ressorts administratifs du tribunal et les régions - certains considérant que la sanction doit être graduelle en commençant par l'analyse administrative du fait pour aller jusqu'au pénal, et d'autres qu'elle doit être combinée dans deux ordres de juridiction, administratif et pénal qui expriment deux réponses au comportement que l'autorité veut faire cesser - et les priorités données à la lutte contre la pêche INN sont difficile à distinguer.

¹¹²⁷ Article 131-27, Modifié par LOI n°2013-1117 du 6 décembre 2013 - art. 2, « *Lorsqu'elle est encourue à titre de peine complémentaire pour un crime ou un délit, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de cinq ans. L'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de quinze ans* ». France, Code pénal, Version consolidée au 20 septembre 2019.

¹¹²⁸ ClientEarth, *Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France*, 2016, op. cit., p 4.

¹¹²⁹ *Ibid.*, p 4.

Pour comprendre de manière plus comparative, l'état de la juridicité du concept de la pêche INN et les moyens publics d'y mettre fin, une succincte incursion en droit espagnol et ses pratiques de sanction doit être ajoutée à notre propos. Ne serait-ce que parce que l'Espagne est l'État membre qui a prononcé la plus importante sanction jamais émise sur ces questions dans l'Union européenne en 2016.

D. La comparaison de la sanction administrative et pénale attribuée pour pêche INN en droit espagnol

Un peu plus de la moitié (54,6%) de la production halieutique de l'Union européenne provient de quatre États membres ; l'Espagne est le premier producteur avec 18,6% de la production en 2016, suivi du Royaume-Uni (14,2%), du Danemark (11,2%) et de la France (10,9%)¹¹³⁰.

Acteur « halieutique » majeur européen, ces dernières années, l'Espagne a renforcé son arsenal juridique de lutte contre la pêche INN et ses pratiques de contrôle. Elle reçoit en 2016 la certification ISO 9001/2015 « *Systèmes de management de la qualité — Exigences* » pour son système de contrôle des pêches¹¹³¹. Le système comprend trois domaines principaux avec en premier, le contrôle qui inclut la gestion et la délivrance des licences de pêche et d'autorisations de l'ensemble de la flotte espagnole, les systèmes de localisation par satellite et les journaux de bord électronique. En second, l'inspection des pêches qui regroupe les infrastructures de l'administration dont les moyens humains, aériens et maritimes font partie. Puis en troisième, la certification intègre la lutte contre la pêche INN au regard des réglementations communautaires et nationale¹¹³².

En Espagne, selon l'article 149 de la Constitution, le gouvernement central espagnol a une juridiction exclusive sur les activités de pêche en dehors des eaux espagnoles et une compétence pour adopter des réglementations pour la gestion et la planification du contrôle des pêches, tandis que selon l'article 148, ce sont les provinces autonomes qui ont compétence exclusive sur les pêches dans les eaux intérieures où les autorités peuvent développer des règles en termes de gestion (marché) et de contrôle de l'application des réglementations¹¹³³. Les actes législatifs de l'Union européen (droit primaire et droit dérivé) s'appliquent directement au droit espagnol. Depuis 2014,

¹¹³⁰ Eurostat, *Fisheries Statistics 2018*, consultable sur https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fishery_statistics#Total_fisheries_production_and_employment. Les données datent de 2016.

¹¹³¹ « L'ISO 9001:2015 spécifie les exigences relatives au système de management de la qualité lorsqu'un organisme: a) doit démontrer son aptitude à fournir constamment des produits et des services conformes aux exigences des clients et aux exigences légales et réglementaires applicables, et b) vise à accroître la satisfaction de ses clients par l'application efficace du système, y compris les processus pour l'amélioration du système et l'assurance de la conformité aux exigences des clients et aux exigences légales et réglementaires applicables. Toutes les exigences de l'ISO 9001:2015 sont génériques et prévues pour s'appliquer à tout organisme, quels que soient son type ou sa taille, ou les produits et services qu'il fournit. », <https://www.iso.org/fr/standard/62085.html>, il est spécifié que cette norme contribue aux Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies 1, 9, 12 et 14.

¹¹³² Voir : <https://www.elestrechodigital.com/2016/03/17/el-sistema-de-inspeccion-pesquera-de-espana-obtiene-la-acreditacion-iso-9001/>

¹¹³³ OANTA G.A., « Spain's Action to Control and Suppress Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Current Status and Future Prospects », *The International Journal of Marine and Coastal Law* 34, Koninklijke Brill, 2019, p 6.

et la loi 33/2014 amendant la loi 3/2001 sur la pêche maritime, l'Espagne s'est-dotée d'un arsenal législatif de lutte contre la pêche INN lisible qui contient un large et complexe système d'infractions « graves » et de sanctions sur la pêche¹¹³⁴.

Longtemps critiquée, l'Espagne se fonde sur un droit disponible plus contraignant qui implique un effort de sévérité théorique, qui a abouti aboutissant à des poursuites judiciaires retentissantes contre plusieurs de ses nationaux en 2015 et 2016 avec les opérations Sparrow I, II et Yuyus ; ces actions sont considérées comme les arrêts les plus sévères au plan des sanctions administratives prononcées sur un territoire national dans l'Union européenne. Dans ces trois cas, l'imposition de sanctions s'est effectuée conformément à la Loi espagnole 33/2014 et au Décret Royal 182/2015¹¹³⁵.

Dès 2014, avec l'opération Sparrow I - coordonnée avec l'assistance d'Interpol et mobilisant aussi la volonté et les compétences de plusieurs États - plusieurs personnes morales et légales (entreprises) sont inspectées. Cette opération est liée aux activités suspectées de pêche INN des navires KUNLUN, YONGLING, SONGHUA et TIAN'TAI à travers de multiples zones maritimes sous pavillon de complaisance, immatriculés pour la plupart au Panama, mais dont le lien avec la famille Vidal comme « *propriétaire effectif* » était de notoriété public, mais opacifié juridiquement *via* des sociétés dans des États tels que le Belize ou le Panama. Ces navires étaient suspectés de pêcher illégalement depuis de nombreuses années et notamment de la légine dans la zone CCAMLR du grand sud de l'océan Indien. Le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (MAPAMA) impose fin 2016 une sanction de plus de 17 millions d'euros (17 840 000 euros exactement) pour sept entreprises et leurs neuf propriétaires (personnes morales) de nationalité espagnole, avec des interdictions de pêcher de 5 à 23 ans et une disqualification pour l'accès aux subventions et aux financements publics entre 5 et 26 ans.

Dans le cas de l'opération Sparrow 2, en 2015, neuf personnes morales espagnoles ainsi que trois entreprises furent condamnées cette fois pour leurs liens en tant que bénéficiaires et propriétaires des navires VINKING, SEABULL 22, THUNDER et TCHAW ; le cas du THUNDER, repavillonné et renommé à maintes reprises, est le cas le plus malheureusement connu pour avoir impliqué plus de 35 États, avec le soutien d'Interpol, au long de la plus longue poursuite de l'histoire pour finalement se couler et dissimuler toute forme de preuve. Les personnes impliquées ont été sanctionnées par une amende totale de 5 270 002 euros au total, avec des interdictions de pêcher de 5 à 14 ans et une disqualification pour l'accès aux subventions et aux financements publics entre 5 et 12 ans, ajoutant à cela une amende de 60 000 euros à une des personnes pour avoir obstrué le travail des inspecteurs. Après de nouvelles preuves et investigations, le 6 avril 2018, le MAPAMA impose des sanctions complémentaires à 8 personnes morales et 3 entreprises à hauteur de 8 261

¹¹³⁴ *Ibid.*, p 11.

¹¹³⁵ *Ibid.*, p 20.

001 euros avec des interdictions de pêcher de 11 à 12 ans et une disqualification pour l'accès aux subventions et aux financements publics entre 12 et 14 ans¹¹³⁶.

L'opération Yuyus, conduite en 2015 et 2016, mènera de nouveau à l'arrestation de six personnes de la société Vidal Almodores engagées dans des activités de pêche INN et ayant blanchi les profits qu'elles ont rapportés.¹¹³⁷

Ces amendes infligées presque trois ans après le naufrage du THUNDER témoignent des efforts continus déployés par le MAPAMA pour traduire en justice les propriétaires et bénéficiaires – cachés derrière un réseau criminel et de multiples sociétés écrans - de navires engagés dans la pêche INN

La Loi espagnole 33/2014 et le Décret Royal 182/2015 ont permis d'établir sanctions - dont il faut souligner la nature administrative - qui s'appliquent autant dans les eaux extérieures et intérieures ou la planification et la gestion du secteur de la pêche et le marketing. Selon le chapitre II, Article 13 du Décret Royal 182/2015 et les article 105 à 106 de la Loi espagnole 33/2014, ces sanctions doivent être imposées progressivement en fonction de la gravité des infractions, allant de sanctions pécuniaires pour des infractions mineures, graves ou très graves : de 60 à 600 euros, en cas d'infraction mineure; de 601 à 60 000 euros, en cas d'infraction grave; de 60 001 à 600 000 euros, en cas d'infraction très grave. Ces graduations des sanctions pécuniaires sont établies (l'article 13 du Décret Royal) sur la base de 4 critères : les bénéfices économiques obtenus ou attendus du délinquant présumé, la taille et la puissance du navire, la nature des dommages causés, notamment aux fonds marins, écosystèmes et organismes vivants, ressources économiques, actifs du domaine public ou tiers, ou des effets sur les zones marines protégées, et en quatrième la possibilité d'une restitution du dommage causé par l'infraction. Il convient de souligner que la Loi espagnole 33/2014 en matière de pêche a introduit un amendement important en doublant le maximum de sanctions en cas d'infractions très graves, qui était auparavant établi entre 60 001 et 300 000 euros¹¹³⁸.

La loi espagnole comporte uniquement des sanctions administratives mais qui sont ici bien plus élevées que ce leur alter ego français prévoit (une sanction maximale multipliée par 8 environ par rapport à ce qui est établi dans le droit français). Les opérations Sparrow I et II, et Yuyus sont des exemples concrets de ce qu'un État membre a voulu faire contre la pêche INN au plan de la peine économique.

Par ailleurs, l'Espagne ne se limite pas dans l'espace (Article 90. « Champ d'application » de la Loi espagnole 33/2014 en matière de pêche). Les dispositions de la Loi 33/2014 pour ce qui est des sanctions administratives sont applicables aux comportements ou faits commis sur le territoire et

¹¹³⁶ *Ibid.*, p 21.

¹¹³⁷ *Ibid.*, p 21.

¹¹³⁸ ClientEarth, *The Spanish legal process for prosecuting illegal fishing: A story of success?*, July 2019, p 8.

les eaux maritimes sous souveraineté ou juridiction espagnole, en dehors du territoire ou des eaux maritimes sous souveraineté espagnole ou sous la juridiction de personnes physiques ou morales, à bord de navires battant pavillon espagnol ou utilisant un pavillon étranger. En droit espagnol, l'effort de sévérité passe par le montant des amendes pécuniaires et le champ d'action tenté (extraterritorialité), au contraire du droit français dans lequel les peines françaises d'amendes sont différentes avec des peines privatives de liberté qui peuvent être prononcées. Les sanctions pénales espagnoles sont à considérer en dehors de la Loi 33/2014 sur la pêche, dans le Code pénal.

Là, l'instrument juridique espagnol, si ambitieux soit-il au départ, permettant la sanction sévère de l'activité de pêche INN, a pu être diminué dans les cas d'espèce. Ce fut le cas lorsque la sanction pénale des nationaux a été soulevée devant la Cour suprême espagnole en 2016.

C'est en premier lieu, la haute cour nationale espagnole qui a poursuivi plusieurs individus de la famille Vidal pour « *pêche illégale, organisation criminelle et blanchiment d'argent* ». La Cour suprême s'est saisie du dossier en 2016 pour juger de la pénalisation des propriétaires et bénéficiaires des activités de pêche INN, notamment en contexte de lieu de commission hors de la juridiction nationale. Le Code pénal espagnol (Loi organique 10/1995 du 23 novembre du Code pénal) ne mentionne aucune violation spécifique concernant la pêche INN, toutefois certaines infractions pénales peuvent impliquer ce type d'actes aux articles 334 à 336 « *Crimes environnementaux - infractions liées à la flore et à la faune* », « *Article 334: Chasse ou pêche d'espèces menacées, en empêchant leur reproduction ou migration, destruction ou modification de leur habitat, commerce ou trafic. Article 335: Chasse ou pêche d'espèces spécifiquement interdites par des normes spécifiques. Article 336: Utilisation de poison, d'engins explosifs ou d'autres instruments ou équipements avec un effet destructeur et non sélectif similaire sur la faune pour chasser ou pêcher. La peine encourue pour ces infractions pénales est un emprisonnement de quatre mois à deux ans ou une peine amende de huit à vingt-quatre mois et, dans tous les cas, l'interdiction d'exercer une profession ou un métier et se voir interdire le droit de chasser ou de pêcher pendant une période d'un à cinq ans* »¹¹³⁹.

Finalement en 2016, la Cour suprême espagnole conclut, avec un juge dissident, qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur les questions de pêche INN dans les zones de haute mer, au-delà de sa juridiction nationale, telles que l'Antarctique¹¹⁴⁰. L'Espagne inclut dans le Décret Royal, l'interdiction pour un citoyen espagnol de participer à la pêche illégale dans le monde, quel que soit l'endroit où cela se passe et quel que soit l'État du pavillon du navire concerné, mais l'application du principe d'exterritorialité n'est pas reconnu pour la pêche INN dans un contexte d'application du droit pénal. Ceci est préoccupant et nous paraît priver d'effet utile le droit national volontariste (Ici Espagnol contre l'INN), alors que dans le cadre des accords de partenariat de pêche durable que l'Union européenne signe avec les pays tiers, la flotte espagnole est l'une des principales

¹¹³⁹ Espagne, Loi organique 10/1995 du 23 novembre du Code pénal

¹¹⁴⁰ Tribunal Supremo, sala de lo penal, sentencia nº 974/2016, Recurso Cascion nº1331/2016, à consulter sur <https://www.ecestaticos.com/file/257705220e9bc344f02da2360ec3e1d0/1486405778-20170206192120.pdf>

bénéficiaires des facilités d'accès aux ressources de ZEE distantes et qu'elle opère aussi beaucoup en haute mer¹¹⁴¹. Ce dernier jugement souligne sans doute l'impossibilité actuelle de poursuivre et de condamner par une sanction pénale, dissuasive, les nationaux espagnols à bord de navires ayant des pavillons étrangers en haute mer. Ce cadre juridique et judiciaire espagnol pourrait inciter les opérateurs à s'enregistrer sous d'autres pavillons plus laxistes pour le contrôle des pêches. Par conséquent, les infractions très « graves » ne sont pas facilement pénalisables en droit espagnol. Ceci soulève des inquiétudes quant à la suffisance du seul cadre administratif pour contrer et sanctionner la pêche INN. La France fait figure d'exception (avec le Royaume Uni pour ne citer que ce pays) puisqu'elle combine les systèmes de sanctions administratives et pénales dans son Code rural et de la pêche.

La CCAMLR, compétente sur la zone de haute mer au sein de laquelle l'infraction a eu lieu, ne requerrait pas des parties contractantes d'imposer des poursuites pour la répression des bénéficiaires des activités de pêche INN en 2015 et 2016. Pour ce qui relève de ses compétences en matière de pêche, elle avait pourtant renforcé assez durement ses mesures et suivi de la conformité des Parties contractantes suite à la persistance des opérations et tentatives de pêche illicite de légine. Certains exploitants cherchent toujours à éviter ou à réduire au minimum le contrôle réglementaire de leurs navires grâce à des accords complexes de propriété bénéficiaire et par le biais de renommer et de changer de pavillon¹¹⁴². Dans l'affaire, le droit produit par l'organisation régionale CCAMLR, s'applique dans ces eaux internationales. Si ces échappatoires étaient possibles et la notion de « propriétaire effectif » peu claire lors du jugement de la Cour suprême espagnole en décembre 2016, en 2017 la CCAMLR, dans le but premier de remédier à cette faille juridique et préoccupée par le fait que les navires exerçant des activités de pêche INN dans la zone de la Convention bénéficient du soutien apporté par les nationaux relevant de la juridiction des parties contractantes, y compris dans la gestion de ces navires, demande aux États de « *vérifier si l'un de leurs ressortissants ou des personnes physiques ou morales soumises à leur juridiction sont responsables de, soutiennent ou participent aux activités décrites ci-dessus (en tant qu'exploitants, bénéficiaires effectifs, propriétaires, prestataires logistiques et de services, y compris les assureurs et autres fournisseurs de services financiers)* »¹¹⁴³. Ce cas permettra peut-être de faire basculer l'état du droit, et la réduction à l'impuissance de certains arsenaux juridiques en contexte d'extraterritorialité. Une alternative serait pour les législateurs d'amender le Code pénal espagnol ou d'autres en y incluant la pêche INN sous qualification pénale sur une échelle allant de la qualification la moins grave à celle la plus ambitieuse, à savoir comme un crime d'écocide¹¹⁴⁴.

¹¹⁴¹ OANTA G.A., « Spain's Action to Control and Suppress Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Current Status and Future Prospects », 2019, op. cit., p 24.

¹¹⁴² CEO M., FAGNANI S., SWAN J., TAMADA K., WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit.

¹¹⁴³ CCAMLR, *Conservation Measure 10-08, Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures*, 2017, op. cit., §. 1, ii) traduit de l'anglais « *to verify if any of their nationals or any natural or legal persons subject to their jurisdiction are responsible for, benefiting from, supporting or engaging in the activities described above (e.g. as operators, effective beneficiaries, owners, logistics and service providers, including insurance providers and other financial service providers)* »

¹¹⁴⁴ OANTA G.A., « Spain's Action to Control and Suppress Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Current Status and Future Prospects », 2019, op. cit., p 25.

§.3. La juridicité de la Pêche INN à l'aune des efforts publics

Les informations rassemblées au cours de cette étude de cas français, avec une comparaison du cas espagnol, démontrent que les niveaux de contrôle physiques et juridiques (effets de démonstrations de force et de capacité de l'administration publique) et de sanctions (peines, dissuasions) sont encore trop faibles, et donc non dissuasifs ; l'effort administratif n'étant pas en adéquation avec les objectifs assignés par le droit international ou le droit de l'Union européenne, notamment si c'est le résultat des instruments juridiques de lutte contre la pêche INN créés et usités que l'on veut bien regarder. La cohérence et la complémentarité des actions publiques de surveillance et de traque selon les régions maritimes et littorales sous compétence française est aussi à améliorer. L'espace maritime en question est particulièrement vaste.

Pour aider, des lignes directrices devraient peut-être être plus systématiquement rédigées (même s'il existe les circulaires DPMA pour cadrer le contrôle des pêches) pour supporter les autorités administratives et judiciaires compétentes et encourager le rapprochement des diverses administrations, ce qui se fait d'ailleurs récemment dans d'autres domaines comme la lutte contre les pollutions marines. Afin de faire reculer les cas d'activité non conformes aux règles agrégées tout au long de la PCP, souvent la transparence, à travers la publication des données administratives et juridiques est demandée, ne serait-ce que par la Commission européenne à la DPMA, avec le présupposé qu'elle permettrait d'instaurer une meilleure visibilité de l'effort administratif de contrôle et la dissuasion des contrevenants à récidiver ou à s'engager dans ce type d'actions de pêche. Un autre avantage théorique supposé serait une plus grande égalité de traitement entre les communautés de pêcheurs en France et dans d'autres pays de l'Europe, du moins ceux dont l'ordre juridique autorise la publication de ce type de données. En France, beaucoup de ces données, car personnelles et nominatives, ne peuvent être communiquées, leur dépersonnalisation demanderait une charge de travail considérable aux administrations françaises et on peut comprendre que seules les données dont la récupération est exigée par les administrations d'État soient traitées et communiquées au sein de l'administration et vers les services de l'Union européenne.

Reste que ce sont ces éléments de démonstration et de dissuasion pour le cas français, rapportés ici en partie, qui participent de la juridicité du concept de pêche INN, à défaut cette dernière reste un descriptif, un vœu pieux, mais pas un objet juridique, ni un levier de réforme du contenu du droit des pêches, encore moins un moyen administratif d'accroître les capacités des autorités compétentes et de mobiliser des moyens matériels dédiés à son éradication.

Si la juridicité d'un concept est induite par l'activité de l'État que l'on peut ou doit observer et mesurer (législation, réglementation, moyens publics affectés ...), *a contrario* les carences réelles ou supposées sont à retrouver au niveau du contrôle des activités de pêche, du relevé des infractions, de l'engagement de poursuites, du développement de sanctions administratives ou judiciaires des infractions en témoignent – ces derniers points font l'aspect d'efficacité de cette juridicité. Ces

composantes font depuis longtemps l'objet d'une tension, voire de conflits juridiques entre plusieurs États membres et les institutions européennes qui finissent parfois, pour achever le règlement des conflits ou faire respecter le caractère obligatoire du droit européen, à s'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ; cette phase permet de passer de la juridicisation du concept de pêche INN à sa judiciarisation, ce second terme pouvant n'être d'ailleurs pas séparé du premier car constituant la forme la plus forte et souvent la dernière parmi celles qui composent la juridicisation¹¹⁴⁵.

Sous- section II. Le recours à la Cour de justice de l'Union européenne comme moyen de mise en conformité du droit national

Le droit de l'État nation a évolué pour faire place à une somme d'outils juridiques, dont le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permettant en derniers recours qu'intervienne un « *jugement supranational* »¹¹⁴⁶, c'est-à-dire qui permet selon les différentes situations procédurales et États en cause, à des institutions publiques, parfois à la société civile, dont des entreprises privées de porter des revendications devant un Tribunal international ou une cour supranationale, comme ici la Cour européenne de justice, aux fins de faire cesser la situation ou le comportement qu'ils estiment ne pas être conforme, leur porter préjudice etc. Les cas poursuivis devant la Cour de justice européenne « *instance supranationale* » sont plus efficaces en termes de mise en œuvre du droit du fait de la possibilité du jugement, en particulier en ce qui concerne le domaine des droits de l'homme et celui des traités bilatéraux d'investissement¹¹⁴⁷. Les États de l'Union européenne sont, toute comparaison abusive évitée, en position de justiciables finalement, face à une institution de l'Union européenne (c'est-à-dire la Commission ou le Conseil) qui saisit contre un État.

Pour le droit des pêches, les modalités juridiques de règlement des différends, qualifiées ici de « supranational » puisque non uniquement internes, s'appliquent dans ce sens que la Commission européenne peut être partie requérante ou défenderesse. La possibilité pour la Commission d'avoir compétence à prendre des engagements internationaux est dans ce cadre remis en cause (§.I.). En complément de l'étude des textes et des codes, la jurisprudence de la Cour de justice européenne dans les affaires concernant des affaires de pêche est une source du droit des pêches qui nous éclaire sur le long processus de construction du droit européen des pêches et les réponses de conformité des États vis-à-vis de celui-ci (§.II.).

¹¹⁴⁵ GALLETTI F., *Cours de droit international, méditerranéen et national du développement durable*, Master 2 Environnement et urbanisme, Faculté de droit, Antenne de Narbonne, 2017-2018, Université de Perpignan.

¹¹⁴⁶ KNOX J., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", *Ecology L. Q.* 1, 28, 2001, p 1.

¹¹⁴⁷ HELFER L., SLAUGHTER A.M., "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", *Yale Law Journal*, Vol. 107, No. 2, November 1997, p 277 : « *Although both tribunals have the power to adjudicate state-to-state disputes-the province of traditional international adjudication-each has compiled a more successful compliance record in cases involving private parties litigating directly against state governments or against each other. We define adjudication of these cases as supranational adjudication and jurisdiction over these categories of cases as supranational jurisdiction* ».

§.I. Une procédure juridique supranationale de règlement des différends

Les poursuites judiciaires « supranationales » ont été reconnues comme plus nombreuses et efficaces dans la lutte contre la non-conformité des droits des États et des actions des administrations. Elle tend à limiter la résistance des États forts et donc les asymétries de pouvoirs entre les États¹¹⁴⁸. Le système juridique de l'Union européenne n'est pas l'équivalent de celles présentes en droit international, il est unique, comme son ordre juridique, par la possibilité de recourir à cette procédure européenne « supranationale » (A). A cette occasion, les frontières de la compétence des institutions européennes dans le secteur pêche ont parfois été remises en cause (B).

A. Les procédures de la Cour de justice de l'Union européenne

Le recours à un juge supra Étatique crée une opportunité pour contourner l'enlisement des relations et la peur de représailles diplomatiques ou économiques entre États puisqu'il mobilise un organe supranational avec un niveau constant de ressources, de compétences, garant d'une certaine indépendance de la justice. Il s'agit ici parfois de procureurs, de juges indépendants de l'institution supranationale auxquels les États ont confié un mandat et qui détiennent les ressources nécessaires pour garder leur autonomie et leur crédibilité¹¹⁴⁹.

Ce système institutionnel supra Étatique existe au sein de l'Union européenne avec des organes, la Commission, le Conseil ou le Parlement européen qui peuvent être partie plaignantes ou défenderesses devant une cour : la Cour de justice de l'Union européenne. Les États membres tirent des avantages de ce mécanisme. Les contentieux portés par un organe supranational - ici généralement la Commission européenne en matière de politique commune de la pêche - permettent pour les États d'économiser les coûts du contentieux, d'éviter le risque de représailles d'un autre État, satisfont la courtoisie diplomatique et offrent une certaine légitimité lorsque le contentieux est émis et tranché par une institution représentante de tous les États membres¹¹⁵⁰.

Les États membres ainsi que les institutions de l'Union ont le droit d'être représentés devant la Cour de justice par un agent¹¹⁵¹. Ainsi le procès au niveau de l'Union européenne peut voir

¹¹⁴⁸ On utilise le terme poursuite judiciaire supranationale (« *supranational prosecution* » en anglais) en reprenant l'article de TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, Volume: 20 issue: 1, 2012, p 118 et 120.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*, p 124.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*, p 126.

¹¹⁵¹ Article 19, §. 1, « Les États membres ainsi que les institutions de l'Union sont représentés devant la Cour de justice par un agent nommé pour chaque affaire; l'agent peut être assisté d'un conseil ou d'un avocat », Version consolidée du Protocole (n° 3) sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, annexé aux traités, tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 741/2012 du Parlement européen et

s'opposer deux États membres ou un État membre et une institution européenne. Dans ce système l'autorité supranationale en termes de saisine de la Cour est partiellement déléguée à la Commission à des fins d'engagement de poursuites judiciaires au titre du droit de l'Union européenne.

S'agissant du droit international, la Cour de justice de l'Union européenne, créée en 1952 (anciennement Cour de justice européenne), est chargée de veiller à ce que la transposition des normes de l'Union européenne dans les législations des États membres soit ensuite interprétée et appliquée de la même manière par tous. La Cour siège au Luxembourg et dispose de 47 juges (en 2019 leur nombre sera porté à 56 pour avoir 2 juges par État membre). La Cour est une garantie judiciaire des obligations des États membres qui lui permet de condamner un État en cas de manquement à ses obligations. Cela résulte de l'article 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui indique que la Commission peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne si elle estime qu'un État membre aurait manqué à ses obligations¹¹⁵². Dans ce cadre, la Commission indique à la Cour le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adaptée aux circonstances.

Les États ont accepté le rôle de la Commission face à des cas d'infraction et de son droit à initier une action en justice quand les échanges préalables directs avec l'État en cause n'ont rien donné ou révèlent une situation trop déviante. On le voit par les nombreux cas d'espèces institués depuis sa création¹¹⁵³ et évidemment dans la jurisprudence des affaires en matière de pêche dans le cadre de la PCP de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne est plusieurs fois intervenue pour des affaires matière de pêche. Ces affaires ont porté majoritairement sur

- des décisions au regard de problèmes de déduction des quotas, suite à des quotas attribués pour une année donnée et des dépassements des quotas alloués lors d'années précédentes,
- l'édition de mesures urgentes notamment les mesures visant à pallier la menace d'effondrement des stocks qui s'est portée principalement sur le thon rouge de Méditerranée et de l'Atlantique Est (*Thunnus Thynnus*) espèce emblématique du conflit entre la direction européenne de la pêche, les administrations nationales et les pêcheurs de certains États membres et de Méditerranée et en Atlantique,
- l'utilisation d'engins prohibés qui continuaient à être utilisés dû à un manque de contrôles

du Conseil, du 11 août 2012 (JO L 228 du 23 août 2012, p. 1) et par l'article 9 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*. (Version consolidée), 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit., p. 21.

¹¹⁵² Article 260, « 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour », 2. « Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte », *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*, Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, le 26 octobre 2012, op. cit.

¹¹⁵³ TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, 2012, op. cit., p 126.

des navires par les administrations spécialisées des États membres¹¹⁵⁴.

Depuis la création de la Cour de justice de l'Union européenne, avant le Traité de Lisbonne (de 1954 jusqu'à 2009), sur un plan quantitatif, un peu moins d'une centaine d'affaires ont eu trait à des conflits liés à l'activité de la pêche davantage sur des problèmes sanitaires, d'organisation du marché, de financements européens ou à l'aquaculture incluant les systèmes d'étiquetages. Après le Traité de Lisbonne (à partir de 2010), où la pêche devient un domaine à part entière et non plus intégrée à l'agriculture, une vingtaine d'affaire a visé directement les affaires de pêches, avec plusieurs cas d'espèce qui ont remis en cause la PCP et la compétence exclusive ou partagée de l'Union européenne avec les États en la matière.

B. Le débat jurisprudentiel de la remise en cause de la compétence gestion des pêches de l'Union européenne

Les États membres ainsi que les institutions européennes, depuis l'affaire Kramer en 1976, qui a en premier remis en cause la compétence de la Commission européenne de prendre des engagements internationaux, ont déposé des recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour des litiges relevant de cet aspect ayant des conséquences sur la gestion des pêches et sur la lutte contre la pêche INN.

L'affaire Kramer le 14 juillet 1976 confirme les compétences de l'Union européenne selon l'article 228.1 du Traité instituant la Communauté économique européenne¹¹⁵⁵ aujourd'hui en vigueur, où l'Union européenne jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité. L'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture y est spécialement mentionnée parmi les objectifs de la Communauté incluant les produits de la pêche¹¹⁵⁶. Cette jurisprudence va se poursuivre en confirmant la compétence exclusive de l'Union européenne en la matière ; point difficilement acquis dans le fort des États puisque ces cinq dernières années plusieurs litiges ont encore été portés devant la Cour.

Si les États n'ont pas toujours été en accord avec les compétences attribuées à l'Union européenne, les instances elles-mêmes au sein de l'Union européenne qui font partie du mécanisme de prise de décision de mesures européennes en matière de pêche entrent aussi en conflit entre elles en

¹¹⁵⁴ Jurisprudence relative à la politique extérieure de l'Union européenne consultable sur : https://curia.europa.eu/common/recedoc/repertoire_jurisp/bull_4/data/index_4_03_07_01.htm

¹¹⁵⁵ Article 228, §. 1, « Dans les cas où les dispositions du présent Traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil, après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent Traité ».

¹¹⁵⁶ Cour de justice européenne, *Cornelis Kramer et autres, Demandes de décision préjudicielle: Arrondissementsrechtbank Zwolle et Arrondissementsrechtbank Alkmaar - Pays-Bas*, Arrêt de la Cour du 14 juillet 1976, Affaires jointes 3, 4 et 6-76, European Court Reports 1976 -01279.

particulier lorsqu'il s'agit de la définition de totaux admissibles de captures et de quotas dans le cadre de la PCP, enjeu central dont dépendra la rente économique des États membres.

Avec la nouvelle PCP en 2013 et la redistribution des responsabilités et devoirs des institutions européennes avec le Traité de Lisbonne en 2007, la pêche s'est retrouvée au cœur d'un différend opposant la Parlement européen et la Commission contre le Conseil qui était soutenu par la France en décembre 2015 concernant un plan à long terme pour le stock de cabillauds¹¹⁵⁷.

Le Conseil adopte en 2008 le *Règlement (CE) No 1342/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks et abrogeant le Règlement (CE) No 423/2004* puis en 2012 la Commission présente une proposition de règlement modificatif basée sur l'article 43.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche* ». Pourtant se basant sur l'article 43.3, « *le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche* ». Dans le cadre de ce dernier article, le Conseil adopte de manière unilatérale ce plan de gestion pour les stocks de cabillauds et retirait le rôle de co-législateur au Parlement européen. L'arrêt de la Cour dans cette affaire va faire référence à celui du 26 novembre 2014 rendu dans les affaires C-103/12 et C-165/12 qui annule la décision du Conseil quant à l'attribution de quotas de pêche aux navires sous pavillon du Venezuela dans les eaux de l'Union européenne (la Guyane française)¹¹⁵⁸. La proposition de la Commission pour amender le règlement vise à modifier le cadre juridique de la prise de décision plus explicitement dans lesquels les totaux admissibles de captures s'appliquent, résultant souvent d'un choix davantage politique que scientifique, et ayant un impact à long terme qui doit. Selon la Cour, cette décision doit être adoptées dans le cadre de l'article 43.2¹¹⁵⁹. Le *Règlement (UE) No 1243/2012 Du Conseil du 19 décembre 2012 modifiant le règlement (CE) no 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks* fut annulé, même si ses effets ont été maintenus - pour des raisons de sécurité juridique – jusqu'en 2016 avec le *Règlement (UE) 2016/2094 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2016 modifiant le Règlement (CE) No 1342/2008 du Conseil établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks*. La Cour décide donc que le seul rôle du Conseil pour légiférer sur la répartition des possibilités de pêche ne peut plus rester sous la seule compétence du Conseil et doit intégrer le Parlement dans la prise de décision.

¹¹⁵⁷ Cours de justice européenne, *Affaires jointes C-132/14 à C-136/14, arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 décembre 2015, Parlement européen (C-132/14 et C-136/14) et Commission (C-133/14 à C-135/14) contre Conseil soutenu par Espagne, France et Portugal*.

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, p 8.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, p 8.

Ce même type de cas, sur le choix de la base juridique pour légiférer s'est produit dans d'autres circonstances pour Mayotte en 2014, lorsqu'elle est devenue un département français le 31 mars 2011 dont a résulté un changement de statut au regard du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire une région ultrapériphérique et non plus une région d'Outre-mer¹¹⁶⁰. La question de la primauté du choix entre l'article 349 du TFUE ou la disposition sectorielle en matière de pêche comme base juridique pour les régions ultrapériphériques s'est posée sans être vraiment résolue¹¹⁶¹. Le Conseil s'est basé sur l'Article 349 du TFUE pour tenir compte de la situation économique et sociale structurelle de Mayotte qui légitimait sa prise de décision unilatérale alors que le Parlement européen considérait que si certaines mesures relevaient effectivement de l'article 349 TFUE pour les mêmes raisons que le Conseil mais que d'autres relevaient de la base sectorielle de l'article 43.2¹¹⁶². La position du Conseil a été légitimée par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en 2015 et les recours rejetés. Toutefois, comme le notifie les conclusions de l'avocat général, l'application de l'article 349 ne doit pas nuire à l'intégrité et à l'ordre juridique de l'Union européenne, c'est-à-dire dans son ensemble, incluant les droits dérivés¹¹⁶³.

Finalement, c'est un cas directement lié à la question de la pêche INN sur la représentation de l'Union européenne, mais devant le Tribunal international du droit de la mer en 2015 dans l'affaire 21, qui reflète les opinions très diverses des États membres sur la compétence de l'Union européenne à les représenter et à s'exprimer en leur nom.

Le 5 août 2013, la Commission a adopté la décision concernant le dépôt d'exposés écrits au nom de l'Union européenne relatifs à la demande d'avis consultatif présentée par la Commission sous régionale des pêches (CSRP), basée en Afrique de l'Ouest, au Tribunal international du droit de la mer dans l'affaire no 21 et cela en vertu de l'article 335 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne où l'Union est représentée par la Commission dans le cadre de procédures juridictionnelles¹¹⁶⁴. Le Conseil, soutenu par dix États membres¹¹⁶⁵, ne l'entend pas de la sorte et soulève deux moyens à l'appui de son recours¹¹⁶⁶.

Le premier moyen est tiré d'une violation du principe d'attribution des compétences et du principe de l'équilibre institutionnel¹¹⁶⁷. Le Conseil soutient que les prérogatives qui lui sont reconnues à l'article 218, paragraphe 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ont été méconnues par la Commission en l'espèce : « *Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension*

¹¹⁶⁰ *Ibid.*

¹¹⁶¹ MORIN M., « Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », In *le Droit Maritime Français*, 2^{ème} semestre 2015, p 9, « Affaires jointes C-132/14 à C-136/14 ».

¹¹⁶² *Ibid.*, p 8.

¹¹⁶³ *Ibid.*, p 9.

¹¹⁶⁴ Voir la communication de l'Union européenne en la matière, [C(2013) 4989 final]. Ce cas concerne l'affaire du TIDM, *Affaire n°21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Avis consultatif du 2 avril 2015, op. cit.

¹¹⁶⁵ La République tchèque, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir en soutien des conclusions du Conseil.

¹¹⁶⁶ §. 39, Cour de justice européenne, *Affaire C-73/14 Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner*, Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne, Recours en annulation, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 octobre 2015.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*, §. 39.

de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord ». Le Tribunal international du droit de la mer produit des effets juridiques, obligatoires ou non dans l'Union, tel est le cas défendu par le Conseil en l'occurrence. Pour ce premier moyen, les États membres et le Conseil se réfère à l'article 16, paragraphe 1 du Traité de l'Union européenne où « Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités » et considère que cette compétence exclusivement du Conseil a été appropriée par la Commission.

En deuxième lieu, au regard de l'article 335 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et l'ensemble des États membres intervenants soutiennent que cet article n'est pas de nature à infirmer l'argumentation qui précède.

Le premier moyen fut rejeté par la Cour au motif que la pêche est une compétence exclusive de l'Union européenne qui est parties aux divers accords internationaux en la matière. Le second moyen est tiré d'une violation du principe de coopération loyale¹¹⁶⁸. Dans ce cadre, la Cour décide que la Commission est compétente pour représenter l'Union européenne devant une juridiction internationale et que les faits ne permettent pas de conclure à une violation du principe de coopération loyale. Le recours est rejeté dans son intégralité¹¹⁶⁹. Avec ces conclusions, on peut s'interroger si la Commission n'aurait pas eu des motifs d'introduire un recours elle-même contre les États membres qui ont présenté des exposés écrits au Tribunal international du droit de la mer sur un domaine de compétence exclusive de l'Union européenne¹¹⁷⁰.

La Commission soumet son exposé écrit - au nom de l'Union européenne - le 29 novembre 2013 au Tribunal international du droit de la mer. Ceci montre toutefois les enjeux politiques toujours sous-jacents pour les États à être représentés par une instance supranationale, ici la Commission, même s'ils ont eux-mêmes accepté de donner des prérogatives à l'Union européenne pour les représenter.

Finalement, le dernier cas en date sur les compétences de l'Union européenne, affaires jointes C-626/15 et C-659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne, déroute un peu les cas classiques puisqu'il met la pêche au centre de mesures de conservation des ressources biologiques avec la fermeture de zone de pêche dans la zone de compétence de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR). Ce cas se retrouve à l'intersection du droit de l'environnement qui n'est pas une compétence exclusive

¹¹⁶⁸ Article 13, §. 2 « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale », *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹¹⁶⁹ §. 90, Cour de justice européenne, *Affaire C-73/14 Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner*, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 octobre 2015, op. cit.

¹¹⁷⁰ MORIN M., « Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », 2015, op. cit., p 9 ; Cour de justice européenne, *Affaire C-73/14 Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner*, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 octobre 2015, op. cit.

contrairement à la pêche. La hiérarchie de ces droits n'est pas évidente, d'autant plus que le statut de la CCAMLR en fait un type d'organisation régionale qui pratique une forme d'encadrement de la gestion des pêches particulière puisqu'instituée par un traité environnemental, tout en n'étant pas une organisation régionale de gestion des pêches¹¹⁷¹. La Commission demande à la Cour d'annuler la décision du Conseil du 10 octobre 2016 car le Conseil a appuyé les propositions à la CCAMLR visant la création de trois aires marine protégées dans la Mer de Weddell, la Mer de Ross et l'Est Antarctique et d'un système de zones spéciales destinées à l'étude. La Commission soutient qu'en considérant que la compétence en la matière serait partagée car relevant de problématiques environnementale, et en estimant que par conséquent le document de réflexion devrait être décidé par voie de consensus et être soumis au nom de l'Union et de ses États membres. La Commission soutient que le Conseil a violé la compétence exclusive de l'Union en matière de conservation des ressources biologiques de la mer, tel que repris à l'article 3, §. 1, point d) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; « *L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche* », en méconnaissant le contexte juridique de la mesure concernée par l'acte attaqué, tant dans le cadre de la CCAMLR que dans le cadre de l'Union. Deux points importants et surtout indissociables ici sont donc à prendre en compte « *la conservation des ressources biologiques* » et « *dans le cadre de la PCP* ». Ce n'est donc pas pour autant que la conservation des ressources biologiques de la mer poursuivie dans le cadre de la CCAMLR relève de la compétence exclusive de l'Union et est, par conséquent, comme le juge la Cour, énoncé explicitement l'article 4, §. 2, sous d), « *exclue de la compétence que partagent l'Union et ses États membres dans les domaines de l'agriculture et de la pêche* »¹¹⁷².

La Cour rappelle, qu'initialement, les traités prévoyaient, parmi les compétences de l'Union, l'établissement d'une Politique agricole commune comprenant la pêche sans mentionner, de manière autonome, la conservation des ressources de la mer. De plus la Cour note que le champ d'application de la convention de Canberra (ou CCAMLR) ne se limite pas aux seules ressources liées à la pêche, mais s'étend, en vertu de l'article 1er, §.1 et §.2, de cette convention, à toutes les espèces d'organismes vivants qui font partie de l'écosystème marin antarctique, y compris aux oiseaux. Il en résulte que la CCAMLR est habilitée à adopter différentes mesures relevant de la protection de l'environnement, et que cette protection apparaît comme étant la finalité et la composante principales de ces mesures¹¹⁷³. La Cour finit par rejeter ce premier moyen dans son ensemble ainsi que tous les recours et condamne la Commission aux dépens. Le droit de l'environnement, lorsque celui-ci est une finalité, reste donc la chasse gardée des États membres. Ce point à l'avenir est de plus en plus délicat du fait de l'interpénétration des questions environnementales portant sur les espèces et les écosystèmes dans l'activité de pêches, les formes pratiques de celle-ci, les obligations nouvelles dérivant de ces préoccupations etc. .

¹¹⁷¹ Cours de justice européenne, *Affaires jointes C626/15 et C659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, le 31 mai 2018.

¹¹⁷² Cour de justice de l'Union européenne, *Affaires jointes C-626/15 et C-659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, Arrêt de la Cour, 20 novembre 2018.

¹¹⁷³ *Ibid.*, §. 94.

§. II. La jurisprudence en matière de pêche de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne a traité très tôt de quelques affaires de pêche illicite (A.) du fait que les activités de ses États membres étaient contraires à la PCP ou à celles des organisations régionales de gestion des pêches auxquelles l'Union européenne était partie contractante. Cependant, c'est finalement au travers du prisme de questions liées à la délimitations maritimes - moins directement - que la pêche INN se voit confrontée aux jugements de la Cour européenne (B) - que ce soit dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union européenne et de son institution juridictionnelle (la Cour de justice de l'Union européenne) ou dans l'ordre juridique européen (droits de l'Homme) , *via* la Cour européenne des droits de l'homme où la gravité de l'infraction de pêche illicite a été directement jugée – reflétant les difficultés liées à l'étendue de sa définition et de sa qualification dans la pratique.

A. La qualification de pêche illicite par le juge de l'Union en cas de pêche retenue comme non conforme à la PCP

Pour ce qui est des activités de pêche INN, si on extrait les conflits liés à la distribution des quotas, peu d'affaires ont été traitées par la Cour de justice européenne, même si elles ont toutes opposé la Commission européenne à un État membre. Aucun État n'a attaqué un autre État, probablement pour toutes les raisons citées précédemment mais aussi peut être dû au fait que l'effet d'un déficit économique n'est pas direct sur les autres opérateurs menacés par les activités de pêche INN – donc ce lien dure à établir-, puis que peu d'États mènent ou regardent mener une action largement ou parfaitement conforme aux exigences d'une mise en œuvre optimale du droit de l'Union européenne compris dans les règlements exigeants que sont le Règlement (CE) 1005/2008, Règlement (CE) 1005/2009 et le Règlement d'exécution (UE) 404/2011.

Toutes ces affaires ont concerné des infractions aux règles de la PCP ou aux règles adoptées au sein des organisations régionales des pêches, ce qui constitue a priori une pêche illicite puisqu'elles ont principalement été effectuées par des navires de pêche en violation des lois nationales de l'État membre (ici on considère la PCP pour les États membres) ou des obligations internationales, y compris celles contractées auprès d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente

par les États coopérants à cette organisation comme stipulé dans le Règlement (CE) 1005/2008 de lutte contre la pêche INN¹¹⁷⁴.

L'État français, condamné plusieurs fois, depuis 1991 par la Cour de justice des Communautés européennes CJCE puis la CJUE - fournit une illustration récurrente. Le premier jugement en 1991 relève un manquement aux obligations de contrôle de la France découlant de l'article 1^{er} du Règlement (CEE) No 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982 et de l'article 1^{er} du Règlement (CEE) 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, de 1984 à 1987, permettant de garantir le respect des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche, prévues par le Règlement (CEE) No 171/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, ainsi que par le Règlement (CEE) No 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 qui n'étaient ici pas respecté puisque des captures de merlus sous taille avaient été autorisées par le gouvernement français. En effet, il ressort de la lettre du 28 mai 1985, précitée, que le secrétariat d'État avait donné instruction que seuls soient saisis les merlus manifestement "sous-tailles" (15 à 25 cm), alors que l'annexe V du premier règlement sur les mesures de conservation fixait la taille minimale de ces prises à 30 cm¹¹⁷⁵. Dans son arrêt, la CJCE juge que « *des infractions pourtant constatables par les autorités nationales n'ont pas été relevées, et que des procès-verbaux n'ont donc pas été établis à la charge des contrevenants* » et retient contre le gouvernement français un manquement « *à l'obligation de poursuite prescrite par les règlements sur le contrôle* »¹¹⁷⁶. La France bénéficia d'un délai afin de remédier à la situation, mais une nouvelle procédure fut lancée en 2002 au vu de la persistance des anomalies. En 2005, la CJCE condamna la France à s'acquitter d'une astreinte de 316 500 euros pour chaque jour de retard pris dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer au précédent arrêt de 1991¹¹⁷⁷. Cette « saga judiciaire » européenne se poursuit par la demande de la Commission le 1^{er} mars 2006 à la France de payer une amende de 57.77 millions d'euros pour manquement à son obligation d'exécuter le jugement de la Cour de 2005¹¹⁷⁸. Dans une dernière tentative de contester cette décision, la France a déposé une plainte contre la Commission devant la CJCE. L'affaire fut rejetée en 2011, avec conséquemment, l'injonction de payer la totalité du montant de l'amende¹¹⁷⁹.

Entre temps, une autre affaire impliquant l'État français trouve son épilogue en 1995, avec l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-52/95 Communauté européenne contre France¹¹⁸⁰. La Communauté Commission a poursuivi la France pour non-respect de l'interdiction de pêcher puis non-respect

¹¹⁷⁴ En référence à la définition incluse à article 2, §. 2.C du Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹¹⁷⁵ Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour du 11 juin 1991. *Commission des Communautés européennes contre République française*, Affaire C-64/88., European Court Reports 1991 I-02727. Commission des Communautés européennes contre République française.

¹¹⁷⁶ *Ibid.*

¹¹⁷⁷ Cour de justice de l'Union européenne, *Commission des Communautés européennes contre République française*, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 juillet 2005. Cette affaire concerne le merlu sous-taille, l'arrêt de la Cour est très largement connu sous le nom d'arrêt Merluchon.

¹¹⁷⁸ Commission européenne, *Décision de la Commission portant sur l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02*, Commission des Communautés Européennes v. République Française, C(2006) 659 Final du 1^{er} mars 2006.

¹¹⁷⁹ Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire T-139/06 République française contre Commission européenne*, Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 19 octobre 2011.

¹¹⁸⁰ Cours de justice européenne, Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 décembre 1995, *Commission des Communautés européennes contre République française*, European Court Reports 1995.

des quotas pour ses navires sur des stocks d'anchois entre 1991 et 1992. La France avait alors reconnu qu'elle n'avait pris aucune mesure de contrôle sur des captures litigieuses dépassant presque deux fois le quota autorisé et qu'aucune mesure de fermeture de la pêche en cause pendant cette année n'avait été mise en place comme l'aurait exigé l'appartenance à la Communauté européenne et la conformité à son droit. L'argument de l'institution française au regard de la fermeture tardive de la pêche a été justifié comme due aux faiblesses du système statistiques et à la ~~des~~ craintes d'importants troubles suscités par les difficultés économiques engendrées. Ce type d'argument n'a pas été retenu par la CJCE en vertu d'une jurisprudence claire ; un État ne peut invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en œuvre du contrôle approprié¹¹⁸¹. De plus, selon la Cour, la seule crainte de difficultés internes ne saurait justifier l'omission d'appliquer le régime¹¹⁸². En cela, la Cour a conclu que la France a manqué à ses obligations en omettant de poursuivre les responsables d'activités de pêches effectuées après une interdiction de pêche édictées par la Commission dont la conséquence est de compromettre la conservation et la gestion des ressources de pêche et l'application uniforme de la PCP¹¹⁸³.

Les termes pêche INN n'ont à aucun moment été évoqués dans ces affaires, l'activité litigieuse est qualifiée seulement de non conforme au droit de la Communauté européenne. À cette époque ces notions n'étaient d'ailleurs pas encore entrées comme notions du droit de la Communauté européenne, même s'ils figurent déjà dans le for du droit international. Si le Règlement européen (CE) 1005/2008 est adopté en 2008, il n'entre en vigueur qu'en 2010. Entre temps le Traité de Lisbonne entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009. La CJCE ne qualifiera pas les infractions en tant que pêche INN, dans ses jugements, même si en 2009, la Commission, gardienne des Traités, fait de nouveau preuve de suspicion envers deux États membres : la France toujours et l'Italie.

L'arrêt du 5 mars 2009 (introduit en 2007), *Commission contre République française* montre la Commission, demandant à la France, qui demande à la Cour de constater que la France s'est abstenue de contrôler, d'inspecter et de surveiller de façon satisfaisante l'exercice de la pêche au regard de l'interdiction des filets maillants dérivants sans que des mesures appropriées contre les responsables d'infractions soient prises, qualifiant ainsi un manquement de la France à ses obligations en vertu de la PCP¹¹⁸⁴. Pour ce cas d'espèce, la Commission considérait que la thonaille utilisée par les navires français était un filet maillant dérivant en se fondant, notamment, sur les dispositions de l'arrêté du 1er août 2003 portant création d'un permis spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé «thonaille» ou «courantille volante», ce que la France n'acceptait pas¹¹⁸⁵. La France soutenait que, jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 809/2007 sur les filets maillants dérivants

¹¹⁸¹ *Ibid.*, §.17 et §.18.

¹¹⁸² *Ibid.*, §. 38.

¹¹⁸³ *Ibid.*, §. 35.

¹¹⁸⁴ Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire C-556/07 Commission des Communautés européennes contre République française*, Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 5 mars 2009, European Court Reports 2009 I-00025.

¹¹⁸⁵ *Ibid.*, §.15 et §. 22.

qui a défini ces termes pour la première fois¹¹⁸⁶, la thonaille ne pouvait pas être considérée comme un filet maillant dérivant dont l'usage était interdit par la réglementation communautaire¹¹⁸⁷.

La Cour a décidé que la France devait être condamnée pour son abstention de contrôler, d'inspecter et de surveiller de façon satisfaisante l'exercice de la pêche au regard de l'interdiction européenne des filets maillants dérivants sans mesures appropriées contre les auteurs d'infractions à la réglementation communautaire traitant de cette technique. La France est condamnée aux dépens et doit donc ouvrir une procédure administrative ou pénale à l'encontre des personnes physiques ou morales responsables.

La France a contourné les réglementations, ou du moins retardé leur application, en discutant sur une définition technique de filet maillant dérivant pour éviter de se conformer aux règles de l'Union européenne qui était ici un élément décisif pour limiter aussi les captures. Les politiques de pêche se basent sur des éléments techniques et scientifiques, ce qui permet, encore aujourd'hui, à des États de continuer de tolérer des activités en utilisant les failles sur l'interprétation technique des activités de pêche autorisées ou pas et ce jusqu'à l'arrivée de ce type de problème devant un organe de règlement des différends.

En 2009, la Commission ne demande pas à la CJCE de constater une infraction au Règlement (CE) 105/2008 car celui-ci n'est pas encore en vigueur. La Cour ne parle donc pas d'activité de pêche « illicite » lorsque la France s'adonne à une activité de pêche qui utilise des engins prohibés.

La même année, la CJCE rendra aussi son avis sur l'affaire c-249/08 opposant la Commission contre l'Italie sur des infractions aux règlements de l'Union européenne, similaires à la France, sur l'utilisation de filets maillants dérivants prohibés¹¹⁸⁸. De même, la Commission considère que l'Italie manque à ses obligations de contrôle de ses flottes et ne met pas en place des mesures appropriées pour sanctionner les opérateurs engagés dans de telles activités. Sur les moyens allégués, si la Commission soutient que l'inefficacité du système de contrôle est liée à un manque de stratégie de contrôle, à la multiplicité des structures chargées de la surveillance et du contrôle des activités de pêche et au fait que ces structures ne sont pas coordonnées et ne coopèrent pas de manière adéquate ne disposant pas de moyens suffisants¹¹⁸⁹, pour l'Italie, ses actions sont satisfaisantes car l'organisme chargé des contrôles en matière de pêche est le corps des capitaineries de port et qu'il n'est pas nécessaire de coordonner l'action de cette structure avec celles des autres structures qui ne font que l'épauler dans sa mission¹¹⁹⁰. La Cour condamnera l'Italie aux manquements du respect

¹¹⁸⁶ Communauté européenne, *Règlement (CE) N° 809/2007 du Conseil du 28 juin 2007 modifiant les règlements (CE) n° 894/97, (CE) n° 812/2004 et (CE) n° 2187/2005 concernant les filets dérivants*. Par «filet dérivant» on entend: tout filet maillant maintenu à la surface de la mer ou à une certaine distance en dessous de celle-ci grâce à des dispositifs flottants, qui dérive librement avec le courant ou avec le bateau auquel il peut être attaché. Il peut être équipé de dispositifs destinés à stabiliser le filet ou à en limiter la dérive».

¹¹⁸⁷ §. 33., Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire C-556/07 Commission des Communautés européennes contre République française*, Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 5 mars 2009, op. cit.

¹¹⁸⁸ Cour de justice de l'Union européenne, *Commission des Communautés européennes contre République italienne*, Arrêt de la Cour (septième chambre) du 29 octobre 2009, European Court Reports 2009 I-00173.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, §. 35.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, §. 42 et 44.

des obligations de contrôle, mais elle ne fait pas encore mention explicite de pêche illicite, comme pour la France.

Sans en arriver à l'étape procédurale de la saisine de la CJCE, puis de la CJUE pour établir le manquement de l'État à ses obligations de respecter le Traité et le droit de l'Union européenne, même si cette voix reste ouverte, dernièrement, des lettres de mise en demeure par la Commission ont été envoyées à quelques États membres comme le Danemark en 2019 en raison du mauvais enregistrement des captures¹¹⁹¹ puis à l'Irlande en 2018 en raison de la non mise en œuvre système de point de contrôle¹¹⁹² ; tous ces cas sont condamnables pour non-respect de certaines dispositions des règles de contrôle de l'Union européenne (Règlement (CE) 1224/2009 du Conseil). Pour le Danemark, la Commission estime que cet État membre ne s'assure pas que tous les produits de la pêche soient pesés au débarquement et que les quantités de chaque espèce présente, y compris les prises accessoires industrielles, soient consignées dans les documents obligatoires d'enregistrement des captures nuisant à l'exactitude de l'enregistrement des captures¹¹⁹³. La Commission donne au Danemark un délai de deux mois pour répondre aux préoccupations, à défaut elle peut décider d'adresser un avis motivé. Cette réponse se fait toujours attendre. C'est aussi le cas de l'Irlande où aucune décision n'a encore été prise début 2019.

Ceci montre qu'une procédure devant la CJUE est finalement entreprise de manière très rare et dans des cas extrêmes ou qui s'éternisent par la Commission qui laisse aux États le temps de changer leur usages de contrôles, ou les pratiques, tout en les informant de la non-conformité de leurs réglementations nationales et modalités d'action publique dans le secteur face au droit dérivé de l'Union européenne.

D'autant plus, qu'au-delà de la procédure judiciaire, l'Union européenne a la possibilité de suspendre les aides financières, incluses dans le volet de sa politique structurelle, aux États membres n'engageant pas d'action conforme aux objectifs de lutte contre la pêche INN comme évoqué par l'article 45 « *Sanctions accessoires* » du Règlement (CE) No 1005/2008, ceci a un effet généralement très dissuasif. Cependant, c'est une démarche qui comprend un risque de pénaliser dans un même État d'autres pêcheries conformes. Comme le notifie l'article 45, l'interdiction temporaire ou permanente de bénéficier de subventions européennes ou d'un soutien publics peut être prononcée soit par la Cour soit par la Commission européenne directement. Il est fait également référence à la possibilité, pour l'État membre lui-même, de suspendre les fonds d'un opérateur en particulier.

¹¹⁹¹ Commission européenne, *Lettre de mise en demeure, Contrôle des pêches: la Commission poursuit la procédure d'infraction à l'encontre du Danemark en ce qui concerne le respect de certaines dispositions des règles de contrôle de l'UE. Procédures d'infraction du mois de janvier: principales décisions*, Press Release, Bruxelles, le 24 janvier 2019.

¹¹⁹² Commission européenne, *Contrôle des pêches: la Commission invite instamment l'Irlande à mettre en place le cadre nécessaire à une mise en œuvre efficace des systèmes de points, Affaires maritimes et pêche*, Communiqué de presse, Bruxelles, le 17 mai 2018.

¹¹⁹³ Commission européenne, *Lettre de mise en demeure, Contrôle des pêches: la Commission poursuit la procédure d'infraction à l'encontre du Danemark en ce qui concerne le respect de certaines dispositions des règles de contrôle de l'UE. Procédures d'infraction du mois de janvier: principales décisions*, 2019, op. cit.

Ces affaires mettent en lumière le rôle clef de la Commission et le poids de la CJUE, comme déterminant de l'imposition de l'application du droit européen des pêches, et donc de la traduction juridique de la lutte contre la pêche INN, ce qui suppose que le manque de démonstration et de dissuasion des autorités publiques compétentes pour le contrôle des pêches soit identifié par la Commission (à Bruxelles) et la Cour (au Luxembourg).

Aucune affaire, à notre connaissance, n'a été portée par un État contre un autre État pour l'utilisation d'engins prohibés ou de toutes autres activités pouvant être directement considérées comme constitutive de pêche INN. Par ailleurs, des affaires pour confirmer une potentielle activité de pêche illicite, comme la demande d'accès à des documents non-publics (voir par exemple l'affaire au Tribunal T-653/16R opposant Malte et la Commission pour des documents sur les cages d'élevages maltaises de thon rouge de Méditerranée (*thunnus thynnus*)¹¹⁹⁴) se sont présentées. On note aussi plusieurs affaires sur la suspicion de fausses déclarations, qui auraient pu être dénoncées comme « pêche non déclarée » mais qui finalement aboutissent devant la Cour dans le cadre d'une affaire de possibilités de pêche, encore, sur une espèce non réglementée auparavant comme pour l'affaire opposant l'Espagne au Conseil soutenu par la Commission (Affaire C-128/15 du 11 janvier 2017¹¹⁹⁵) ou le cas du préjudice causé dans l'affaire T-443/17 R du 26 septembre 2017 opposant l'entreprise Antonio Conde & Companhia (Portugal) contre la Commission qui demandait réparation du préjudice financier pour avoir été retiré de la liste des navires autorisés à pêcher à la CPANE par le Conseil européen suite au silence du Portugal quant à deux navires suspectés de pêche illicite dans cette zone. Dans cette dernière affaire, le Conseil obtiendra un jugement favorable par le Tribunal, qui ne sera pas focalisées ou ne catégorisera pas le problème de pêche INN comme élément central. Ces affaires sont citées parmi les plus récentes (à partir de 2015) parmi d'autres.

Finalement la question de la pêche INN est apparue de manière plus claire et directe à travers deux cas récents portant au principal sur une question de délimitations maritimes, avec comme sous-jacente la qualification de pêche INN, caractérisée ou pas.

B. La question des délimitations maritimes sous-jacente de celle de la pêche INN

La question des délimitations maritimes est au cœur de deux affaires récentes qui hébergent potentiellement des cas de pêche INN qualifiée. On note l'affaire de l'Accord de partenariat de pêche durable avec le Maroc et de la notion de territoire au regard du cas du Sahara occidental (1),

¹¹⁹⁴ Cours de justice européenne, *Arrêt du Tribunal (neuvième chambre) du 3 mai 2018, Affaire T-653/16, République de Malte contre Commission européenne.*

¹¹⁹⁵ Cours de justice européenne, *Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 11 janvier 2017, Affaire C-128/15, Royaume d'Espagne contre Conseil de l'Union européenne.*

puis l'affaire Plechkov qui s'est déroulée devant la Cour européenne des droits de l'homme (2) pour un cas de pêche illicite sur une zone de délimitation conflictuelle entre la Roumanie et la Bulgarie.

1. L'accès dans les eaux des pays tiers et controverse territoriale

L'affaire C-266/16¹¹⁹⁶ du 27 février 2018 en renvoi préjudiciel concernant l'Accord de partenariat entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc dans le secteur de la pêche, est la deuxième affaire en formation grande Chambre que la cour juge et qui porte ici sur la validité d'un accord de pêche organisant l'accès aux ressources halieutiques des pays tiers. Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. Le premier concernait l'accord de libéralisation des échanges des produits agricoles et de la pêche opposant le Conseil contre le Front Polisario dans l'affaire C-104/16 du 21 décembre 2016¹¹⁹⁷.

La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'accord de partenariat de pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc (ci-après l'« *accord de partenariat de pêche* »), tel qu'approuvé et mis en œuvre par le Règlement (CE) No 764/2006 du Conseil, du 22 mai 2006. L'Union européenne et le Maroc ont successivement conclu un accord d'association en 1996, un accord de partenariat dans le secteur de la pêche en 2006 et un accord de libéralisation des produits agricoles et de la pêche en 2012. L'accord de pêche est complété par un protocole fixant les possibilités de pêche et arrive à expiration en juillet 2018. C'est dans ce cadre que des négociations vont reprendre et que la Cour va être saisie par un renvoi préjudicielle en 2018.

En 2016, la Cour de justice, saisie dans le cadre d'un litige opposant le Front Polisario au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne, a jugé que les accords d'association et de libéralisation conclus entre l'Union et le Maroc devaient être interprétés, conformément au droit international, et donc que ces accords n'étaient pas applicables au territoire du Sahara occidental, ces affaires ne concernant pas les accords de pêche¹¹⁹⁸.

C'est en 2018 qu'elle se prononce sur les questions de pêche. Le litige principal porte sur la question sous-jacente à l'accord de partenariat de pêche du droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental et donc de l'interprétation de la « *zone de pêche marocaine* » du Sahara occidental qui figure dans le champ d'application de l'accord.

¹¹⁹⁶ Cours de justice de l'Union européenne, Cours de justice de l'Union européenne, *Affaire C-266/16, Western Sahara Campaign UK contre Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, Demande de décision préjudicielle, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)*, Arrêt de la cour (grande chambre), 27 février 2018.

¹¹⁹⁷ Cours de justice de l'Union européenne, *Affaire C-104/16, Conseil de l'Union européenne contre Front populaire pour la libération de la saguia-el-bamra et du rio de oro (Front Polisario)*, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2016.

¹¹⁹⁸ Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire C-104/16 P Conseil/ Front populaire pour la libération de la saguia-el-bamra et du rio de oro (Front Polisario)*, Luxembourg, arrêt du 21 décembre 2016.

La Cour se prononce au sens que les eaux sur lesquelles l'État côtier est en droit d'exercer une souveraineté ou une juridiction, en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, se limitent aux seules eaux adjacentes à son territoire et relevant de sa mer territoriale ou de sa ZEE, ce qui par conséquent n'inclue pas le territoire du Sahara occidental dans le cas du Maroc¹¹⁹⁹. Quant à l'expression « *eaux relevant de [...] la juridiction du Royaume du Maroc* » figurant dans l'accord de partenariat de pêche, si le Conseil et la Commission européenne ont envisagé que le Royaume du Maroc puisse être regardé comme une « *puissance administrante de facto* » en vue de déterminer le champ d'application de l'accord de partenariat, cet argument a été réfuté par la Cour¹²⁰⁰. La Cour s'aligne sur la position du droit international.

Toutefois, le raisonnement final est un peu moins logique car la Cour n'annule pas l'accord de partenariat de pêche en cours. Il était connu de l'Union européenne que les navires avaient accès aux eaux du Sahara occidental, pourtant la Cour donne l'impression que la Commission n'était pas au courant de ce fait car le protocole de l'accord de pêche ne comporte aucune disposition spécifique fixant son champ d'application territorial¹²⁰¹. Cette conclusion théorique est dans les faits difficilement envisageable puisque de longues négociations ont eu lieu entre le Royaume du Maroc et la Commission notamment sur l'étude des modalités du protocole. Pour appuyer son propos, la Cour précise que, « *même si lesdites coordonnées géographiques avaient été communiquées antérieurement à l'entrée en vigueur du protocole de 2013* », elles « *n'auraient en aucune façon pu remettre en cause l'interprétation de l'expression « zone de pêche marocaine » et étendre le champ d'application du protocole en y incluant les eaux adjacentes au territoire du Sahara occidental* »¹²⁰². En ignorant le contexte de l'affaire et en limitant les références à la Convention de Vienne sur le droit des traités – notamment l'article 31.3. b et c « *il sera tenu compte, en même temps que du contexte (...) toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* » et « *de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties* »¹²⁰³. Cet arrêt de la Cour entre aussi en contradiction avec sa propre jurisprudence avec son arrêt du 9 octobre 2014 rendu dans l'affaire C-565/13 où l'exercice de deux navires de pêche suédois dans les eaux du Sahara occidental avait été considéré comme soumis aux règles figurant dans l'Accord de partenariat de pêche avec le Royaume du Maroc¹²⁰⁴. Par conséquent, ces arrêts se contredisant, l'un pourrait être fragiliser,

¹¹⁹⁹ §. 68 et 69, Cours de justice de l'Union européenne, *Affaire C-266/16, Western Sahara Campaign UK contre Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, Demande de décision préjudicielle, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)*, 2018, op. cit.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, §. 72.

¹²⁰¹ *Ibid.*, §. 74.

¹²⁰² *Ibid.*, §. 82.

¹²⁰³ *Ibid.*, §. 9.

¹²⁰⁴ Cour de justice de l'Union européenne, *Renvoi préjudiciel – Relations extérieures – Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc*, Arrêt de la Cour (troisième chambre), 9 octobre 2014. La Cour a conclu que « *L'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, approuvé au nom de la Communauté par le Règlement (CE) No 764/2006 du Conseil, du 22 mai 2006, notamment son article 6, doit être interprété en ce sens qu'il exclut toute possibilité pour les navires communautaires d'exercer des activités de pêche dans les zones de pêche marocaines sur le fondement d'une licence délivrée par les autorités marocaines sans l'intervention des autorités compétentes de l'Union européenne* ». Si la Cour a jugé que l'Union européenne devait délivrer les autorisations compétentes, le fait que les navires pêchaient (§. 17) « *au large du Sahara occidental avec ces navires immatriculés au registre des navires suédois,*

laissant une jurisprudence qui n'apporte pas de solutions sur cette question, voire même, qui permet de relever un cas de pêche illicite selon que l'on se place dans l'un ou l'autre contexte menant à de potentielles futures affaires.

2. Le principe de légalité des délits et des peines : une prévisibilité relative en cas de difficulté des délimitations maritimes

C'est au sein de la Cour européenne des droits de l'homme que la question de la pêche illicite s'est trouvée abordée au cœur d'une affaire sur la privation, ou non, de liberté dont faisait l'objet le capitaine du navire arraisonné dans l'affaire *Plechkov* en 2015¹²⁰⁵.

En 2002, lorsque le plaignant, Mr Plechkov, s'oppose à la Roumanie et introduit une requête auprès de la CEDH alléguant que sa condamnation à une peine de prison et la confiscation de son navire et des outils de production étaient illégales.

Le 3 mai 2002, alors que le navire de Mr Plechkov se trouvait au large des côtes roumaines, à une distance d'environ 29 milles marins, il fut arraisonné par une vedette de la marine militaire roumaine. Lors du contrôle furent trouvés à bord des outils de pêche industrielle et environ 300 kg de requin pêché en mer Noire à l'aide de palangre. Le navire fut ensuite conduit sous escorte au port de Constanza, où il fut mis sous séquestre avec sa cargaison. La Roumanie considérait que le requérant avait franchi sa ZEE pour y pêcher au cours d'une période de fermeture de pêche, ce qui était contraire aux réglementations nationales de ce pays. Le requérant estime qu'il ne pouvait prévoir une infraction en l'absence d'une délimitation des ZEE respectives de la Bulgarie et de la Roumanie. Le requérant affirme qu'il n'avait pas conscience d'avoir enfreint les lois roumaines puisqu'il avait une autorisation de pêche des autorités bulgares¹²⁰⁶. Il déclara aussi qu'il n'avait pas connaissance que la pêche au requin était interdite en mer Noire, et que la Bulgarie n'avait pas interdit ce type de pêche. En 2015, n'ayant pas obtenu gain de cause devant les juridictions internes roumaines, Monsieur Plechkov saisit la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg d'une violation du principe *nullum crimen sine lege* garanti par l'article 7 de la Convention européenne des

alors qu'ils ne possédaient et ne détenaient pas à bord les autorisations nécessaires délivrées par le Fiskeriverket, à savoir les autorisations générales de pêche professionnelle et les autorisations spécifiques de pêche dans les eaux concernées conformément à l'accord de pêche », ne change pas les conclusions de la Cour sur le fait que l'on est bien dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc.

¹²⁰⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Plechkov c. Roumanie* (Requête no 1660/03), Arrêt Strasbourg, 16 septembre 2014.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, §. 15.

droits de l'homme¹²⁰⁷, ainsi que d'une violation de son droit au respect de ses biens tel que prévu à l'article 1er du Protocole additionnel n° 1¹²⁰⁸.

Concernant la première disposition invoquée, la difficulté de cette affaire résidait dans le fait que la Bulgarie et la Roumanie avaient toutes deux ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, mais qu'aucun accord n'a été encore conclu à ce jour entre les deux pays pour délimiter conjointement leurs ZEE. La Roumanie a délimité sa ZEE à 200 miles marins de façon unilatérale par divers textes internes.

La seconde disposition découle finalement de la première puisqu'elle permet de juger s'il y a eu une activité de pêche illicite ou non. Une sanction pénale avait été appliquée ainsi que la vente de son bateau et de ces outils aux enchères. Pour le requérant, il ne faisait aucun doute que la Roumanie avait violé l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (*nullum crimen sine lege*) selon lequel nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. Ce principe de légalité des délits et des peines oblige à une accessibilité, une clarté et une prévisibilité suffisante de la loi pénale pour être condamnable.

Dans cette affaire, la Cour entend la notion de « peine » au sens de l'article 7, comme celles de « droits et obligations de caractère civil » et d'« accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, c'est-à-dire à une portée autonome. Pour rendre effective la protection offerte par l'article 7, la Cour doit demeurer libre d'aller au-delà des apparences et d'apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une « peine » au sens de cette clause¹²⁰⁹. La Cour conclue à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 du Protocole additionnel et demande à la Roumanie de verser au requérant des indemnités. On peut par ailleurs penser que si, pour l'affaire *Plechkov*, qui eut lieu en 2002, la peine n'était pas prévisible elle le serait aujourd'hui si le cas se reproduisait. De plus, la Roumanie et la Bulgarie sont maintenant toutes deux membres de l'Union européenne. Dans la pratique, l'appréciation du critère de prévisibilité permet à la CEDH d'examiner la manière dont la loi nationale est interprétée et d'en juger, limitant le niveau des sanctions¹²¹⁰.

Cet arrêt est intéressant sur plusieurs points. Du point de vue du droit international de l'environnement il démontre ces limites quant à l'adoption de mesures de conservation régionales

¹²⁰⁷ Article 7, §. 1, « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise », Convention européenne des droits de l'homme telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles nos 4, 6, 7, 12, 13 et 16

¹²⁰⁸ *Ibid.*, Article 1 « Protection de la propriété », §. 1 « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

¹²⁰⁹ §. 63, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Plechkov c. Roumanie* (Requête no 1660/03), 2014, op. cit.

¹²¹⁰ MORIN M., « PLECHKOV c. ROUMANIE (Requête 1660/03), Cour européenne des droits de l'homme », *Annuaire du Droit Maritime*, ADMO, 16 septembre 2014, p 1.

cohérentes pour des écosystèmes connectés, d'autant plus dans des mers semi-fermées comme la mer Noire, qui entraîne des suspicions de cas de pêche INN dans un pays, alors que le même comportement serait légal dans l'État voisin. Des difficultés pratiques et juridiques de déclinaisons de la « constitution pour les océans », ou la Convention de Montego Bay en 1982, censée régir tous les aspects du droit de la mer, dont la délimitation des frontières maritimes et l'exploitation des ressources vivantes y sont incluses. Les populations de requins de la Méditerranée et de la mer Noire auraient diminué de façon spectaculaire au cours des deux derniers siècles et sont aujourd'hui menacées d'extinction, avec des implications pour l'équilibre des écosystèmes marins de la région¹²¹¹. Tout comme les contrôles, les sanctions ne sont apparemment pas assez dissuasives pour contrecarrer de telles activités de pêche INN.

Pourtant, cette affaire jugée au sein de la CEDH, avec une perspective et une priorisation du cas en vertu des droits de l'homme, n'a pas confirmé la condamnation pénale car elle était peu prévisible tout comme la confiscation des biens considérée comme arbitraire. La répression internationale de la pêche illicite et sa juridicité ont besoin d'émaner d'une reconnaissance du juge européen pour être condamné efficacement, pourtant ses limites restent floues lorsqu'elle interagit avec d'autres enjeux sociétaux et économiques.

L'arrêt *Plechkov* vient tempérer la solution dégagée dans l'affaire *Mangouras* qui pénalisait un capitaine d'un navire pour pollution marine, peut-être parce que cette dernière était enregistrée à plus grande échelle et relevait d'un impact direct sur les êtres humains. Les faits sont mis en perspective des textes juridiques et la pêche illicite est sûrement considérée comme une infraction moins grave, impactante ou sérieuse dans le droit de l'environnement que la pollution marine. Pourtant, le niveau d'impact de cette première sur l'environnement mène potentiellement à l'extinction d'une espèce marine.

Une balance est difficile à trouver entre droits de l'homme pêchant et droits de l'environnement, puisque l'un comme l'autre ne doivent pas subir des abus. L'objectif idéal serait d'assurer l'effectivité de la coopération entre les États et l'application des conventions internationales pour éviter toute incertitude garantissant ainsi une nécessaire prévisibilité des infractions pénales pour comportement ayant des incidences environnementales et de leur sanction en droit interne¹²¹².

Ces situations jugées par la CJUE et CEDH établissent un droit jurisprudentiel sur la question. Mais des premières naissent le sentiment d'une sorte de distorsion entre les arrêts de la Cour sur cette question juridique qui est avant tout politique à la vue de la relation évolutive du Maroc avec l'Union européenne, notamment sur des questions de sécurité et d'immigration, sans vraiment apporter de solution. Si le droit est peu précis et abordable en pratique, il se peut que les opérateurs

¹²¹¹ NADAUD S., MARGUENAUD J., « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme 2013-2014 », *Revue juridique de l'environnement*, volume 40,(1), 2015, pp. 84-99.

¹²¹² *Ibid.*

utilisent ces failles volontairement ou involontairement par manque de connaissance. Parfois cette imprécision est volontaire et de nature politique comme on l'observe ici.

De la seconde, il nous semble que c'est l'effectivité d'un principe de légalité des délits et des peines prévisibles qui est questionné pour sanctionner les activités de pêche illicite et il est privé d'effet par devant la difficulté de trancher la question de la souveraineté sur les eaux, voire la délimitation maritime des zones entre des titulaires (supposés) d'une souveraineté qui s'opposent. Cette activité contraventionnelle de pêche peut s'avérer tolérée selon la perspective dans laquelle elle se trouve comme ce fut le cas dans le cadre de l'Affaire *Plechkov* à la Cour européenne des droits de l'homme, où l'absence d'un accord de délimitation des ZEE a conduit à établir que le délit de pêche illicite n'était pas prévisible, entraînant la relâche (relaxe) de l'opérateur.

La juridicité de la pêche illicite est autant dépendante de la pratique des institutions nationales que supranationales. Par ailleurs, la PCP se retrouve au milieu d'instruments juridiques internationaux, acceptés par les États membres, qui imprègnent la législation de l'Union européenne, en témoigne le règlement de lutte contre la pêche INN, (CE) 1005/2008 qui dispose d'un aspect externe, lorsqu'il met en lumière des liens étroits entre l'échelon régional et international, la politique intérieure et la politique extérieure. L'Union européenne est le premier importateur mondial de produits de la mer. En termes de production, elle se classe toutefois derrière les trois principaux producteurs asiatiques la Chine, l'Indonésie et l'Inde¹²¹³. Dans ce contexte mondiale, on ne peut exclure qu'une partie des importations ou de la pêche européenne hors des eaux européennes et hors des juridictions nationales proviennent de sources peu fiables. Dans ce cadre, la dimension « externe » de la PCP représente un enjeu majeur pour la lutte contre la pêche INN.

¹²¹³ European Commission, *The EU Fish Market*, European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture, 2018 Edition.

CHAPITRE II. L'APPLICATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÉGLEMENTÉE DANS L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le rôle de la Communauté économique européenne sur la scène internationale s'est affirmé à partir des années 1976 lorsque les États membres transfèrent à la Communauté européenne le pouvoir de conduire une politique externe dans le secteur des pêches¹²¹⁴. C'est ce que l'on appelle encore aujourd'hui le « volet externe » de la désormais PCP de l'Union européenne. Cette partie « externe » de l'Union européenne comporte trois volets qui sont tous de potentiels leviers d'action contre la lutte contre la pêche INN avec le commerce international des produits halieutiques (voir *infra* Titre II.), les accords multilatéraux pour la répartition des captures des stocks de haute mer et les accords bilatéraux visant à faciliter l'accès des flottes européennes aux stocks des ZEE de pays tiers.

Importatrice nette de poisson, la dimension externe de la PCP de l'Union européenne, s'attache à accroître l'offre de matières premières dont dépend l'industrie de transformation de l'Union européenne, car les pêcheries européennes ne comblent pas la demande en produits de la mer. Si tous les trois ans, l'Union européenne fixe des contingents tarifaires autonomes (CTA) pour certains produits halieutiques afin d'attirer des matières premières avec un « *désarmement douanier* »¹²¹⁵ (volet incluant le commerce international), c'est principalement à travers des accords multilatéraux et bilatéraux qu'elle va chercher des opportunités d'accès à la ressource dans les eaux en dehors du territoire maritime européen, donc en dehors des eaux sous juridiction des États membres, se posant comme un acteur pivot sur la scène internationale pour la pêche hauturière distantes des côtes.

La pêche hauturière ou aussi appelé pêche lointaine (en anglais *distant water fleet*) comprend, telle que définie par l'Union européenne, les navires de plus de 24 mètres immatriculés dans l'Union européenne et opérant dans les « *autres régions de pêche* » hors des eaux de l'Union européenne, mais y compris les régions ultrapériphériques de l'Union européenne¹²¹⁶. Ces dernières, en 2019, sont neuf : cinq départements français d'Outre-mer (la Martinique, Mayotte, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion), une collectivité d'outre-mer française (Saint-Martin), une communauté autonome espagnole (Îles Canaries), et enfin deux régions autonomes portugaises (Açores et Madère).

¹²¹⁴ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit p. 33.

¹²¹⁵ *Ibid.*, p. 184.

¹²¹⁶ Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-17-12)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, p 64.

La répartition de la flotte européenne « *lointaine* » entre les États membres est très variée. En 2017 cette flotte comptait 255 navires¹²¹⁷. Bien que ne contenant que 0,4% du nombre total de navires, la flotte lointaine européenne dispose de 17,7% du total de la jauge brute européenne, créatrice d'environ 4% du total des emplois du secteur et contribue à 15 % de la valeur des captures débarquées¹²¹⁸. L'Espagne dispose de la plus grande flotte lointaine avec 198 navires en 2017, contre 208 navires en 2015¹²¹⁹, mais avec une augmentation des revenus au débarquement de 5%¹²²⁰. La France par exemple ne compte que 22 senneurs de plus de 40 mètres en 2017 – nombre de navires identiques à 2015¹²²¹, visant principalement les espèces thonières¹²²². Si ces navires sont peu nombreux, ils génèrent environ 12% des revenus de la flotte nationale¹²²³. Ce sont ces navires et les enjeux économiques qu'ils portent qui créent le besoin en politiques « externes » de l'Union européenne et influencent leur contenu.

Entre 2004 et 2006, 20 % des captures de l'Union européenne en haute mer s'effectuaient principalement dans des régions sous la supervision d'organisations régionales de gestion de la pêche, hors des eaux de l'Union européenne, 8% des captures de l'Union s'effectuent dans les eaux des pays tiers dans le cadre d'accord bilatéraux¹²²⁴. Depuis, une certaine évolution des activités de pêche hauturière est à observer puisqu'entre 2014 et 2018, de nouvelles estimations prétendent que 20 % des captures totales de l'Union européenne s'effectuent en dehors des eaux de l'Union européenne avec cette fois-ci environ 10 % des captures provenant de la haute mer -principalement des espèces de thons tropicales sous compétences d'une organisation régionale de gestion des pêches -, 9.3% des captures extraites dans la ZEE de pays tiers sous accords bilatéraux et 2, 2% en dehors de ces accords¹²²⁵. Une pêche hauturière qui diminue finalement en haute mer, même si elle tente de rester constante dans les eaux des pays tiers. La transparence accrue de la PCP permet aussi d'estimer les captures en dehors des accords bilatéraux dans les eaux des pays tiers.

Cet instrument juridique qu'est la politique contractuelle et son évolution doit donc être envisagé une forme d'influence sur le droit international exercée par le biais d'une politique extérieure de l'Union européenne (volet « externe » de la PCP) transcrite *via* les accords de pêche bilatéraux (Section I.) et son action au sein des organisations régionales de gestion des pêches (Section II.).

¹²¹⁷ Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2019 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF-19-06), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, p 16.

¹²¹⁸ *Ibid.*, p 24.

¹²¹⁹ Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF-17-12), 2017, op. cit, p 64.

¹²²⁰ Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2019 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF-19-06), 2019, op. cit., p 427.

¹²²¹ Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF-17-12), 2017, op. cit, p 64

¹²²² Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2019 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF-19-06), 2019, op. cit., p 297.

¹²²³ *Ibid.*, p 297.

¹²²⁴ Voir sur le site internet de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_fr

¹²²⁵ *Ibid.*, Site mise à jour en 2019.

Section I. L'application des mesures de lutte contre la pêche INN au travers de la coopération bilatérale visant des accords de pêche

De nombreuses zones auparavant librement exploitables par les navires de la Communauté européenne jusque dans les années 1970, car en haute mer, ont été progressivement réduites du fait de la réduction de la haute mer et de l'étalement des zones de juridiction des États côtiers, après la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. La Communauté européenne développe une diplomatie propre au secteur de la pêche dès la résolution de la Haye en 1976 où l'installation réussie de la PCP par rapport aux politiques nationales appelle à la constitution d'un régime commun à l'égard des tiers¹²²⁶. C'est ainsi que les États membres attribuent à la Commission des compétences pour négocier des accords bilatéraux de pêches avec les pays tiers sur la base de directives définies préalablement par le Conseil des ministres, et en accord avec le Parlement européen qui a accru ses pouvoirs décisionnaires depuis le traité de Lisbonne de 2007 (en vigueur le 1^{er} décembre 2009). Le Parlement européen s'est longtemps préoccupé de la cohérence de l'activité de passation d'accords de pêche avec les autres politiques externes et évolutives¹²²⁷ de l'Union européenne (environnement et coopération au développement)¹²²⁸. Il s'est par exemple prononcé pour la mise à l'écart des navires battant pavillon de complaisance et a dénoncé le recours croissant à des accords privés échappant au contrôle des autorités de l'Union européenne¹²²⁹.

Au plan du droit positif, l'application des mesures de lutte contre la pêche INN se décline dans des dispositifs contractuels bilatéraux (Sous-section I.). Pourtant d'autres dispositifs de nature contractuelle ont été oubliés, ne serait-ce que parce qu'ils ont été longtemps usités en dehors du cadre juridique du droit des pêches de l'Union européenne ou qu'ils sont latents (Sous-section II).

Sous-section I. Les coopérations bilatérales institutionnelles, vecteurs d'application de la mesure anti-pêche INN

Il existe deux types d'accords fondateurs de la coopération bilatérale institutionnalisée par l'Europe. En premier, les accords dits « nordiques » ou de « réciprocité » déterminent une gestion conjointe des stocks partagés avec la Norvège¹²³⁰, le Danemark au titre de ses territoires autonomes, les Îles

¹²²⁶ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit., p 191.

¹²²⁷ GALLETI F., *La politique de coopération de l'Union européenne pour un développement durable en Afrique de l'ouest. Problématique de l'appui aux politiques publiques d'environnement*, Presses universitaires de Perpignan, CAP/CERTAP/ C.E.R.J.E.M.A.F., Coll. « Etudes », 2000, 240 p.

¹²²⁸ Parlement européen, *Les relations internationales en matière de pêche*, Fiche technique, 2004. Consultable sur : http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/4_3_4_fr.htm

¹²²⁹ *Ibid.*

¹²³⁰ Union européenne, *Règlement (UE) 2015/938 Du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2015 relatif aux mesures de sauvegarde prévues à l'accord entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège (texte codifié)*, 2015.

Féroé, et fut un temps avec l'Islande¹²³¹ (§.I.). En second, les accords de partenariat de pêche durable, principalement signés avec les pays en développement (PED), dont des pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), s'effectue sous d'autres modalités légales avec l'échange d'un accès à une certaine quantité de ressources contre une compensation financière - des droits de pêche onéreux - et technique (§.II.).

§.I. La contribution des accords bilatéraux de réciprocité au traitement de la pêche INN

La création de ZEE a fait de certains pays des détenteurs de zones de pêche considérables. Les accords bilatéraux de réciprocité ou aussi appelé « nordiques » de l'Union européenne sont étroitement liés aux activités de pêches en mer du Nord et dans l'Atlantique du Nord-Est, avec comme voisins avec qui engager des accords dans ces régions: la Norvège, l'Islande et les Îles Féroé. Le cas Féroé pouvant se résumer ainsi : celui d'un statut d'autonomie interne vis-à-vis du Danemark, avec, pour ses îles Féroé et leurs autorités de très larges compétences. Selon les deux traités de Rome, les îles Féroé ne font pas partie de l'Union européenne. En 1972 (accession du Danemark aux Communautés européennes) les îles Féroé sont hors du champ d'application des traités, et selon « une déclaration annexée au traité d'adhésion, les citoyens danois résidant dans les îles Féroé ne sont pas citoyens de l'Union européenne »¹²³². La Communauté a ainsi dû engager des négociations pour sécuriser des droits d'accès pour l'Europe, puissance de pêche. Cet accès à la ressource auparavant praticable sans formalité, désormais, à la fois les emprises maritimes nationales nouvellement étendues et le cadre juridique de l'élargissement de l'Union européenne y mettent fin ou obligent à le réorganiser.

La Communauté européenne, forte de 9 États membres dont le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark entrés en 1973, ajoutés aux 6 membres premiers ayant formés historiquement la Communauté économique européenne conclue en 1980 ses premiers accords de réciprocité avec la Norvège¹²³³ puis avec la Suède¹²³⁴ et l'Espagne¹²³⁵ (dans une moindre mesure) considérés comme tiers à l'époque car pas encore États membres de la Communauté européenne. Les accords de réciprocité n'ont pas de contrepartie financière mais relève d'échanges réciproques sur des quotas de pêche offrant des possibilités de pêche équivalentes pour les parties dans les zones sous

¹²³¹ Conseil de l'Union européenne, *Décision du Conseil du 13 mars 2012 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'arrangement entre l'Union européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces États aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen*, 2012.

¹²³² ZILLER J., « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* n° 35/2, avril 2012, p. 179.

¹²³³ Communauté européenne, *Règlement (CEE) No 2214/80 du Conseil du 27 juin 1980 concernant la conclusion de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le royaume de Norvège*, 1980.

¹²³⁴ Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2209/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord sur la pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la Suède*, Journal officiel n° L 226 du 29/08/1980.

¹²³⁵ Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 3062/80 du Conseil, du 25 novembre 1980, concernant la conclusion de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de l'Espagne*, 1980.

juridiction nationales citées. Les totaux admissibles de captures fixés annuellement sur la base de négociations annuelles permettent d'apprécier le volume des espèces échangées. L'Union européenne aujourd'hui répartit ensuite les totaux admissibles de captures obtenus entre ses États membres. La proximité géographique de ces zones historiques d'exploitation des ressources halieutiques a mené à une coopération régionale renforcée afin de gérer les stocks dans la mer du Nord et dans l'Atlantique Nord-Est de manière conjointe. Lorsque ces stocks ne sont pas gérés à travers la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique Nord-Est devenue Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE/ NEAFC en anglais, ORGP à laquelle l'Union européenne est partie, ceux-ci relèvent d'accord de réciprocité pour des stocks gérés en commun. Moins nombreux que les accords de partenariat de pêche durable, ils représentent une grande importance économique. C'est le cas en particulier de l'accord conclu avec la Norvège, qui porte sur des quotas d'une valeur supérieure à 2 milliards d'euros¹²³⁶. Le contenu de ces accords a évolué et s'ils portaient historiquement sur les prises, les espèces, le montant et le nombre de licences de pêche¹²³⁷, des mesures de surveillance et de contrôle ont été progressivement insérées aux textes afin d'encadrer les velléités de pêche INN, et surtout d'aborder l'aspect de la pêche non déclarée, le défaut de déclaration étant un comportement qui peut accompagner le nouveau droit contractuel qui s'appuie nouvellement sur les quotas évidemment soumis à déclaration.

L'Union européenne est liée à la Norvège par différents types d'accords à savoir les accords bilatéraux, trilatéraux et riverains (ou de voisinage). L'accord bilatéral couvre la mer du Nord et l'Atlantique¹²³⁸, l'accord trilatéral couvre Skagerrak et Kattegat (Danemark, Suède et Norvège)¹²³⁹ et l'accord riverain de voisinage couvre la pêche suédoise dans les eaux norvégiennes de la mer du Nord¹²⁴⁰. Les négociations annuelles souvent complexes, juridiquement et politiquement, n'aboutissent pas nécessairement à la date du début de campagnes de pêche qu'elle vise à régler¹²⁴¹. Afin d'éviter une interruption brutale, des mesures transitoires sont parfois décidées en attendant que les parties s'accordent sur les mesures de gestion¹²⁴².

Ces ressources halieutiques, devenant communes au vu de la connexion écologique et juridiquement dans le cadre de zone mixte, il y a là un fait qui complique les négociations annuelles censées cadrer l'activité de pêche. Elles butent généralement sur la fixation d'un total admissible de capture (TAC) et sa répartition. Les Norvégiens très tôt ont comme objectif de réduire le TAC de leurs partenaires, reprochant le dépassement des quotas décidés et réclamant des compensations,

¹²³⁶ Voir le site de l'Union européenne : https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements_fr

¹²³⁷ CONGAR R., « La consolidation de l'Europe bleue : nouveau contexte international et nouveaux enjeux », *Études internationales*, 18(1), 1987, p. 52.

¹²³⁸ European Union, *Agreed record on conclusions of fisheries consultations between Norway and the European Union on the regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2018*, Bergen, 1 December 2017

¹²³⁹ *Ibid.*

¹²⁴⁰ European Union, *Protocol of fisheries consultations between Norway and the European Union on behalf of Sweden for 2018*, Bergen, 1 December 2017.

¹²⁴¹ GILBERT A., « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », 1983, op. cit., p. 659.

¹²⁴² *Ibid.*, p. 659.

comme par exemple en 1984 lorsqu'ils contestent la fixation unilatérale par l'Union européenne d'un TAC européen de hareng sans attendre la fin des négociations¹²⁴³. La Norvège s'est finalement employée à limiter le plus possible l'accès des pêcheurs communautaires et ce depuis le départ, sans doute mue par des points politiques liées à la question de l'entrée de la Norvège dans le marché commun, afin de protéger la pêche côtière et contre des principes « *ultra-capitalistes* »¹²⁴⁴. Cette réticence était justifiée techniquement car les mesures de contrôle et de surveillance sur les navires norvégiens ont toujours été plus strictes avec une politique de contrôle qui a surement influencé en partie la PCP parallèle.

Cette réticence peut se comprendre encore dans le contexte actuel. Au sein de ces accords de réciprocité, longtemps la limitation de l'effort de pêche s'est effectivement attelée à limiter les autorisations de pêche mais les mesures de contrôles n'ont été intégrées juridiquement qu'à partir des années 2010.

À titre d'illustration, pour ce qui est du dernier accord trilatéral, la nouvelle PCP avec l'interdiction de rejets, qui a fait naître une obligation de débarquement, apporte une nouvelle composante aux accords. Celle-ci ne devait pas compliquer les négociations pour conclure l'accord puisque depuis deux décennies la Norvège a déjà mis en place cette mesure. L'Union européenne selon ce que prévoit sa réglementation, incorpore graduellement années après années de nouvelles espèces dont les débarquements sont obligatoires et ceci jusqu'en 2019 où tous les débarquements deviennent obligatoires. Le seul point d'inquiétude pour la Norvège est la mise en place de mesures techniques pour contrôler l'obligation de débarquement. Comme noté par la Norvège, créer un TAC basé sur le présupposé que l'application des règles sur les obligations de débarquements est parfaite, avec un fort niveau de rejets les années précédentes, peut mener à une grande pression sur les ressources sans amélioration des méthodes d'exploitation des stocks visés¹²⁴⁵. Cette pêche peut finalement être considérée comme activité de pêche sous-déclarée créant des erreurs futures pour une gestion des stocks. Des termes de référence ont été établis pour la création d'un groupe de travail qui analysera les paramètres biologiques des stocks, les problèmes de procédures et de contrôle des pêcheries et enfin la sélectivité des engins de pêche utilisés dans la zone¹²⁴⁶.

Sur une autre zone, c'est aussi l'accord bilatéral entre la Norvège et l'Union européenne qui connaît des complications lorsque la Norvège pointe, comme pour l'accord trilatéral, que les mesures techniques et de contrôle sont trop faibles pour la mise en œuvre de l'obligation de débarquement¹²⁴⁷. À ceci s'ajoute la problématique liée à la surexploitation des stocks de « redfish »

¹²⁴³ CONGAR R., « La consolidation de l'Europe bleue : nouveau contexte international et nouveaux enjeux », 1987, op. cit., p 53.

¹²⁴⁴ Voir OYSTEIN N. « *La Norvège après le « non »* », In: Politique étrangère, n°1 - 1973 - 38^eannée, p 36 et 37.; GILBERT A., « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », 1983, op. cit., p 658.

¹²⁴⁵ Paragraphe 4.9., European Union, *Agreed record on conclusions of fisheries consultations between Norway and the European Union on the regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2018, 2017*, op.cit.

¹²⁴⁶ *Ibid.*, §. 4.9.

¹²⁴⁷ *Ibid.*, §. 5.12.

(*Sebastes mentella*, *sebeste Atlantique ou Sebaste du nord*), poisson pêché à d'importantes profondeurs. La Norvège pointe pour l'Union européenne un manque de coopération avec les États côtiers puisque la Norvège a mis en place avec la Russie de fortes mesures suivant « *un régime de précaution* » limitant la pêche en période de migration de l'espèce vers les eaux internationales sur certaines périodes de l'année¹²⁴⁸. Dans ce cadre, elle regrette que l'Union européenne continue de « *miner les efforts des États côtiers en ignorant les évidences des données scientifiques disponibles* » et en s'auto-attribuant des quotas trop élevés¹²⁴⁹. Pour la Norvège le quota est tellement excessif qu'il constitue *de facto* une pêche illimitée¹²⁵⁰. L'Union européenne quant à elle répond qu'il y a une divergence d'opinion entre la manière de gérer ces stocks, et que, puisque la CPANE au niveau régional n'a pas encore pris de mesures pour la gestion de ce stock, seulement un TAC général¹²⁵¹, la position européenne doit se maintenir face au droit norvégien plus contraignant. Les protocoles d'accords sont finalement très techniques avec un enjeu central simple : une bataille pour la distribution de quotas nationaux et le plan annuel de gestion ; les États développés sur fonds de données scientifiques sur l'état des stocks sont en position de tracer les limites de la pêche INN, par référence aux différents droits auxquels les parties se réfèrent.

Pourtant, le temps avançant, et la Norvège ayant très tôt développée le suivi de ces navires industriels avec des outils de contrôle satellitaire comme le système SNS, le droit norvégien influence le droit de l'Union européenne en termes de contrôle et de surveillance de navires : en découlera en 2012 la mise en œuvre obligatoire de ce même système SNS à toute la flotte industrielles de l'Union européenne¹²⁵².

Il en va autrement pour le cas des Îles Féroé où l'Union européenne a probablement influencé à son tour le droit interne de ce territoire lié au Danemark. C'est depuis le 2 février 1990 qu'un accord bilatéral est conclu entre les Îles Féroé et l'Union européenne. Des difficultés interviennent en 2013 lorsque le Royaume du Danemark, au titre de son territoire « les Îles Féroé » où le droit européen ne s'applique pas, a demandé au Secrétariat de l'OMC une demande de consultations auprès de l'Union européenne concernant « *l'utilisation de mesures économiques coercitives en relation avec le hareng atlanto-scandien* »¹²⁵³, nom scientifique « *Clupea harengus* », hareng de l'Atlantique. Ce fut le premier

¹²⁴⁸ *Ibid.*, §. 7.2.3.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, §. 7.2.4. Traduit de l'anglais.

¹²⁵⁰ *Ibid.*, §. 7.2.4.

¹²⁵¹ *Ibid.*, §. 7.2.7.

¹²⁵² Article 18 « *Obligation pour les navires de pêche de l'UE d'être équipés d'un dispositif de repérage par satellite* », Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op.cit.

¹²⁵³ Les consultations bilatérales entre les parties constituent la première étape du règlement des différends formel (article 4 du Mémoire d'Accord sur les Règles et Procédures Régissant le Règlement des Différends, Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce). Elles offrent aux parties la possibilité de débattre de la question et d'arriver à une solution satisfaisante sans avoir à engager une procédure (article 4:5 du Mémoire d'accord « au cours des consultations engagées conformément aux dispositions d'un accord visé, avant de poursuivre leur action au titre du présent mémorandum d'accord, les Membres devraient s'efforcer d'arriver à un règlement satisfaisant de la question »). Ce n'est que lorsque ces consultations obligatoires ne permettent pas d'arriver à une solution satisfaisante dans les 60 jours que le plaignant peut demander qu'un processus juridictionnel faisant intervenir un groupe spécial soit engagé (article 4:7 du Mémoire d'accord). Même lorsque les

cas dans lequel un État membre de l'Union européenne demandait auprès d'un organe international de règlement des différends, ici l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, une consultation concernant d'autres États membres et l'Union européenne. Le fondement du désaccord était que les parties n'étaient pas d'accord sur la situation de "*surpêche*" pour ce stock partagé vis-à-vis duquel les Îles Féroé avaient augmenté leur quota au motif que ces poissons auraient migré plus au nord en raison du réchauffement climatique. L'Union européenne a pris des mesures de restriction au commerce en interdisant les importations de hareng atlantico-scandinave, et de maquereaux, parce qu'elle considérait que les Îles Féroé avaient unilatéralement et radicalement augmenté leur quota pour ce stock, sanctionnant une situation de surpêche¹²⁵⁴. Finalement, un accord a été trouvé après la consultation. En 2014, un accord trilatéral concernant le maquereau a engagé pour cinq ans l'Union européenne, la Norvège et les Îles Féroé. Les navires de l'Union ont pu retourner dans les eaux des Îles Féroé et inversement. Depuis 2016, le quota accordé par chaque partie a légèrement baissé avec 33 850 tonnes/an admises d'abord pour chaque partie¹²⁵⁵. Avec les Îles Féroé, l'accord prévoit un échange réciproque de captures admissibles à 30 877 tonnes dans les eaux respectives de ces deux parties en 2018¹²⁵⁶.

Cet accord a vu des évolutions sur les mesures de contrôle. Si en 2005, des premières mesures de mise en place de systèmes satellitaires à bord des navires avait été discutées et pour certaines approuvées, c'est en 2015 que ce système devient obligatoire pour l'Union européenne et pour les Îles Féroé¹²⁵⁷. Les mesures de contrôle ne restent pas en l'état mais se renforcent encore aujourd'hui puisque des discussions sur la mise en place d'un système ERS d'enregistrement et de communication électronique¹²⁵⁸ ont aussi été lancées en 2017 pour la première fois à l'intérieur des accords et en dehors du cadre de la CPANE, systèmes qui ne seront pas opérationnels dans la zone avant la fin 2018¹²⁵⁹.

Les discussions sur ces accords de réciprocité, et leur contenu normatif, s'effectuent entre des États développés qui disposent davantage de données scientifiques sur l'état des stocks et de technologies

consultations n'ont pas permis de régler le différend, il reste toujours possible pour les parties de trouver une solution mutuellement convenue à n'importe laquelle des étapes ultérieures de la procédure.

À ce jour, la majorité des différends portés devant l'OMC n'a pas dépassé le stade des consultations, soit parce qu'un règlement satisfaisant a pu être trouvé, soit parce que le plaignant a décidé pour d'autres raisons de ne pas aller plus loin. Source internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_settlement_cbt_f/c6s2p1_f.htm

Pour le cas mentionné ici voir WTO news, *Faroe Islands files dispute against the EU over fisheries measures*, 2013.

¹²⁵⁴ European Commission, *Commission adopts trade measures against Faroe Islands to protect the Atlanto-Scandian herring stock*, Press release, Brussels, 20 August 2013.

¹²⁵⁵ §. 3.2, European Union, *Agreed record on conclusions of fisheries consultations between Norway and the European Union on the regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2018*, 2017, op.cit.

¹²⁵⁶ *Ibid.*, §. 3.2.

¹²⁵⁷ *Ibid.*, §. 11.1.1.

¹²⁵⁸ Le système ERS de communication électronique permet d'enregistrer des données concernant les activités de pêche (captures, débarquements, ventes, etc.) et de les communiquer aux autorités responsables de la pêche dans les États membres. L'utilisation de ce système est obligatoire au sein de l'Union européenne pour les navires de plus de 15 m (et de plus de 12 m à compter du 1^{er} janvier 2012). Il remplace les journaux de bord traditionnels, ce qui lui vaut souvent d'être désigné comme un journal de bord électronique, ainsi que les notes de ventes. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control/technologies_fr

¹²⁵⁹ §. 11.2.1, European Union, *Agreed record on conclusions of fisheries consultations between Norway and the European Union on the regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2018*, 2017, op.cit.

de contrôle avancées. Cet avantage, sur le plan technique et de capacités mobilisables, permet la formalisation de mesures strictes ou ambitieuses. Hormis avec ses proches voisins européens, d'autres accords de partenariat bilatéraux dans le domaine de la pêche sont également signés avec des pays tiers plus lointains, généralement des États partenaires en développement ou émergents. Il a d'abord s'agit de pouvoir continuer d'accéder à la ressource, et la problématique du contrôle des pêches en général et pour lutter contre la pêche INN en particulier est tout autre.

§.II. Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche

Ces accords de partenariat sont une composante majeure de la politique extérieure de la pêche notamment au vu de la part du budget de la PCP qu'ils consomment¹²⁶⁰. Il convient de revenir brièvement sur les 50 ans d'histoire de ces accords de pêche (A), de rappeler leur fonctionnement actuels et leur économie générale (B) afin de mettre en lumière les enjeux de diminution de la pêche INN sous-jacents à ces accords.

Sachant que l'action publique en la matière se retrouve guidée, voire limitée, par la double contrainte des intérêts commerciaux des flottes des États membres et de la protection de la ressource exploitée (C).

A. Une tradition contractuelle de formalisation des relations extérieures européennes dans le domaine de la pêche

1. De l'accord de pêche à l'Accord de partenariat de pêche durable (APPD)

Avec la multiplication et l'extension des ZEE, les accords de pêche contractualisent l'accès aux ressources sur ces zones, auparavant libre d'accès. À l'intérieur des limites de sa ZEE, l'État (qui la détient) a sur les ressources halieutiques présentes des droits souverains à l'exclusion des autres États et de toute institution. Tout tiers, qu'il soit État ou son ressortissant ou ses institutions, doit avoir reçu l'autorisation préalable de l'État côtier de la ZEE pour y prélever des ressources vivantes. Cet accès à la ressource s'effectue dorénavant sur la base de l'article 62 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 lorsque l'État côtier dispose d'un reliquat de ressources qu'il n'a pas besoin de consommer¹²⁶¹ et donc libre de disposer en autorisant l'accès aux autres. La notion de « *surplus* » devient centrale.

¹²⁶⁰ D'ABOVILLE G. *Les Enjeux des accords de pêche Union Européenne/Pays Africains*, Séance des 27 et 28 avril 2010 Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Gérard d'Aboville, rapporteur au nom de la section des relations extérieures, 2010, p 15.

¹²⁶¹ Article 62, §. 2 « L'État côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la ZEE. Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres États, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4, à exploiter le reliquat du volume admissible », Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op.cit.

La communauté européenne puis l'Union européenne a une longue tradition de négociation d'accords bilatéraux. Depuis les années 1970, l'Union européenne se substitue à ses États membres pour négocier et conclure des accords bilatéraux de pêche afin que la flotte européenne accède à la ZEE des pays tiers¹²⁶². Le premier accord fut signé en 1977 avec les États-Unis, mais est particulier puisqu'il a occasionné le « versement de droits raisonnables »¹²⁶³. Les accords comme on les connaît aujourd'hui, avec une réelle compensation financière, ont été établis en premier avec le Sénégal¹²⁶⁴ et la Guinée-Bissau¹²⁶⁵ en 1980. À ce jour, plus d'une trentaine d'accords ont été signés dont les principaux avec des États d'Afrique, de l'océan Indien et du Pacifique¹²⁶⁶. C'est avec l'adoption de la Convention de Montego Bay en 1982 et l'entrée de l'Espagne et du Portugal comme États membres de la Communauté européenne en 1986 que la négociation et l'adoption d'accords bilatéraux s'accélérent, spécialement en Afrique de l'Ouest¹²⁶⁷.

Les accords de pêche se sont longtemps attachés en priorité à garantir l'accès des navires européens afin de garantir l'approvisionnement du marché de l'Union européenne structurellement déficitaire et de maintenir une activité sociale et économique dans des régions dépendantes de ces ressources¹²⁶⁸. L'Union européenne est très active auprès des pays tiers dont les ressources halieutiques ont constitué des rentes économiques par les devises qu'elles garantissaient et permettent aujourd'hui d'attirer des investissements injectés dans le secteur de la pêche développant les capacités des administrations nationales, en même temps que l'accroissement de la tâche administrative à fournir.

Suite à des critiques émises par une part de la société civile à l'encontre jadis de la Communauté puis de l'Union européenne au sujet des impacts économiques, sociaux et environnementaux négatifs des accords passés, des révisions des protocoles accompagnant les accords ont suivi les réformes de la PCP.

¹²⁶² PANOSSIAN A., « La négociation d'accords de pêche par l'Union européenne », In *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération?*, Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pedone, 2014, p 49.

¹²⁶³ GILBERT A., « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », 1983, op. cit., p. 657 ; Communauté européenne, *Accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large des côtes des États-Unis*, Journal officiel n° L 141 du 09/06/1977.

¹²⁶⁴ Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n 2212/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la république du Sénégal et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte sénégalaise ainsi que du protocole et des échanges de lettres s'y référant*, 1980. Ce règlement comprend : l'Accord entre le gouvernement de la république du Sénégal et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte sénégalaise et le Protocole entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république du Sénégal

¹²⁶⁵ Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n 2213/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la république de Guinée-Bissau et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau et de deux échanges de lettres s'y référant*. Ce Règlement comprend : l'Accord entre le gouvernement de la république de Guinée-Bissau et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau ; le Protocole entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république de Guinée-Bissau, l'Accord sous forme d'échanges de lettres entre le gouvernement de la république de Guinée-Bissau et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau

¹²⁶⁶ Parlement européen, *Les relations internationales en matière de pêche*, op. cit., 2004

¹²⁶⁷ WALMSLEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical report*, MRAG, CRE & NRI., May 2007, p 5.

¹²⁶⁸ PANOSSIAN A., « La négociation d'accords de pêche par l'Union européenne », 2014, op. cit., p 50. ; D'ABOVILLE G. *Les Enjeux des accords de pêche Union Européenne/Pays Africains*, 2010, op. cit. p 16.

La première réforme de 2002 marque une étape cruciale dans le renouvellement des accords de coopération par des accords de partenariat, visant à améliorer le dialogue avec un objectif de gestion plus responsable. La PCP est interrogée sur l'obligation de cohérence stipulée par les traités européens qui vise à limiter des logiques qui seraient contradictoires entre par exemple une politique de coopération et d'aide au développement et la PCP¹²⁶⁹ mais aussi sur le peu de considération en compte de la petite pêche côtière et du statut de la ressource¹²⁷⁰.

L'approche de partenariat sera adoptée en 2001, le Livre vert sur l'avenir de la PCP précisant que « *La Communauté doit développer des accords de partenariat dans le secteur de la pêche avec les États côtiers en voie de développement, non seulement pour assurer l'accès de la flotte communautaire, mais aussi pour favoriser l'établissement d'un cadre qui permette d'engager un dialogue politique et de promouvoir une pêche responsable et durable* »¹²⁷¹. Plusieurs accords de « partenariat » seront conclus en 2006¹²⁷². La principale différence avec les périodes passées vient du calcul de la contribution financière¹²⁷³, et le changement vers une approche plus large et sectorielle des politiques du secteur des pêches¹²⁷⁴. Ceci tente d'améliorer la coopération scientifique, la prise en compte des conséquences sociales et l'emploi des locaux puis les moyens de contrôles pour combattre la pêche INN¹²⁷⁵. La lutte contre la pêche INN devient une question puisque l'Union européenne est critiquée en ce qu'elle déplace sa capacité de pêche dans les eaux des pays tiers avec des contrôles moins stricts que ceux imposés et effectués dans les eaux de l'Union européenne. Ces nouveaux accords, ou leur renouvellement, s'accompagnent aussi d'évaluations *ex-ante*, exercice complexe prévu pour être effectué avant la mise en œuvre d'une nouvelle intervention publique.

La dernière réforme des accords de partenariat survient dans un contexte de coopération économique particulier avec la fin des Convention de Lomé I à Lomé IV¹²⁷⁶ puis l'Accord de Cotonou en 2000, qui arrive à expiration en 2007, ensemble qui instaure un système de préférence

¹²⁶⁹ OULD AHMED SALEM Z., « Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique », *Politique africaine*, vol. 116, no. 4, 2009, p. 23.

¹²⁷⁰ Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM(2001) 135 final, Bruxelles, 20 mars 2001, p. 20, « La politique extérieure en matière de pêche, telle qu'elle ressort des accords bilatéraux conclus par la Communauté, présente évidemment un certain nombre de faiblesses : • Faute d'une flexibilité suffisante, il arrive souvent que les accords de pêche ne permettent pas de réagir rapidement en cas de problèmes comme la diminution des stocks, qui appelle des mesures d'urgence; ces accords ne sont pas axés sur plusieurs espèces et il est rare que le principe de précaution soit mentionné et appliqué. • Les possibilités de pêche offertes aux navires européens ne sont pas toujours fondées sur l'évolution réelle de la ressource. • La mortalité par pêche inhérente à la flotte européenne n'est pas toujours connue. • Certains accords de pêche n'ont pas toujours prévu assez de garanties pour assurer la protection de la petite pêche côtière. 21 • Dans le cadre de la PCP, il y a un problème de cohérence entre les accords de pêche, d'une part, et les transferts de navire subventionnés par l'IFOP, d'autre part. Les navires appartenant à des sociétés où prédominent des intérêts financiers européens sont en concurrence avec d'autres, pour la même ressource, mais ils opèrent selon des règles différentes. »

¹²⁷¹ *Ibid.*, p. 42.

¹²⁷² On note par exemple quelques accords de partenariat comme : l'Accord de partenariat entre la Communauté européenne et les Îles Salomon concernant la pêche au large des Îles Salomon, *Journal officiel* n° L 105 du 13/04/2006 p. 0034 – 0038 ; Communauté européenne, Règlement (CE) N° 805/2006 Du Conseil du 25 avril 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie, 2006. ; Communauté européenne, Règlement (CE) N° 1563/2006 du Conseil du 5 octobre 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores

¹²⁷³ Il convient de noter ici que peu de détails sont public quant aux détails des dépenses des États. La contribution financière est attribuée à l'État côtier qui gère sa répartition en pratique.

¹²⁷⁴ WALMSLEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical report*, 2007, op. cit., p. 9.

¹²⁷⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹²⁷⁶ GALLETTI F., *La politique de coopération de l'Union européenne pour un développement durable en Afrique de l'ouest*, op. cit., 2000,

commerciale non réciproque. Ces accords accordaient un accès préférentiel au marché de l'Union européenne avec des droits de douanes réduits. Certaines des dispositions de l'accord de Cotonou, *via* le fond européen de développement, étaient destinées au secteur de la pêche. Ces accords ont permis de contribuer au développement dans plusieurs pays africains d'industries fortement exportatrices de produits transformés comme le thon¹²⁷⁷. Le fait qu'il n'y avait pas de réciprocité dans l'abaissement des droits de douane n'était pas considéré comme compatible avec le droit de l'OMC qui a remis en cause ces accords et jeté les bases de la négociation réciproque d'accords de partenariat économique avec les pays ACP¹²⁷⁸. Dans ce contexte, les pays ACP craignent une déstabilisation de leur économie déjà fragile avec une perte de recettes fiscales. Une reconfiguration complète du dispositif juridique régissant le commerce va néanmoins s'entreprendre et repenser les négociations commerciales des accords de partenariat de pêche¹²⁷⁹. Les pourparlers en 2013 s'installent ainsi dans un climat politiquement et économiquement délicat car la reconduite des accords, et donc l'accès à la ressource de pêche, n'est plus si garantie avec des revendications plus pressantes face à la diminution des ressources et la forte demande internationale pour celles-ci.

Une bonne illustration existe avec le Maroc. En 2001, le Maroc avait refusé la reconduction des accords comme le Sénégal en 2006, pour finalement quelques années plus tard se réengager par un nouvel accord émaillé de longues négociations¹²⁸⁰. Un accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) Union européenne- Royaume du Maroc est entré en vigueur le 28 février 2007 et suivi de plusieurs protocoles, à temps, le dernier couvrant la période jusqu'en jusqu'au 14 juillet 2018. Pour les phases de renouvellement, l'Union européenne n'était pas en position de force face à la force de propositions de flottes hauturières étrangères, même si elle tentait, pour l'accord avec le Maroc par exemple, d'intégrer plus de mesures garantissant le respect des droits de l'homme ou plus de transparence dans l'activité du secteur. Dans un contexte de relations internationales extérieures qui dépasse celui du seul secteur des pêches, l'accord a finalement été renouvelé le 27 juillet 2018 avec un contenu qui, s'il maintient des volumes pour les bateaux européens, réduit l'étendue des zones de pêches et comporte une hausse significative de la contribution économique due par l'Europe.

2. Les causes et les suites du glissement vers les APPD

Quant aux analyses, elles sont en définitives assez simples. Les ressources sont largement exploitées dans certaines situations contractuelles, voire surexploitées, et il y a peu ou plus de surplus disponible, avec peu de données fiables sur l'état des stocks, dans les eaux des pays maritimes tiers qui disposent aussi pour les deux exemples cités plus haut d'une flotte artisanale performante qui s'est développée souvent à la demande et grâce aux politiques et projets dits de coopération au

¹²⁷⁷ D'ABOVILLE G. *Les Enjeux des accords de pêche Union Européenne/Pays Africains*, 2010, op. cit., p 19.

¹²⁷⁸ CAMPLING L., *The EU-centred commodity chain in canned tuna and upgrading in Seychelles*, PhD Thesis, 2012, p 212.

¹²⁷⁹ D'ABOVILLE G. *Les Enjeux des accords de pêche Union Européenne/Pays Africains*, 2010, op. cit. p 20.

¹²⁸⁰ *Ibid.*, p 17.

développement. Les difficultés sont survenues aussi au niveau des flottes industrielles et de la possibilité pour la flotte européenne de changer de pavillon, ou de créer des sociétés mixtes, qui bénéficient des réglementations plus laxistes avec moins de contrôles des États du pavillon ou côtiers (celui de la nationalité de la société par exemple), ou qui s'appuie sur des contrats privés opportuns, comme ce fut le cas pour le Sénégal à partir de 2006, lorsque le protocole n'a pas été reconduit.

Dans ce contexte, l'Union européenne a historiquement engagé des rapports de force qui lui étaient favorables. Ces critiques amènent à l'évolution des accords voir même à développer des guides pour des négociations équitables¹²⁸¹.

Avec la nouvelle PCP de 2013, l'accent est mis sur le partenariat, le développement et la pêche durable selon la Commission et en ligne avec le code de conduite pour une pêche responsable de la FAO . Ainsi l'objectif d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche est d'établir « un cadre de gouvernance juridique, environnementale, économique et sociale pour les activités de pêche menées par les navires de pêche de l'Union dans les eaux des pays tiers » . LA PCP post 2013 amène de la transparence et le renforcement des critères de durabilité, les accords se nommeront dorénavant « accords de partenariat pour une pêche durable » (APPD).

La transparence, qui se veut être celles des négociations et des contributions financières, permet de limiter ces rapports de force inégaux mais aussi d'aider à la lutte contre la corruption pour faciliter l'acceptation des demandes d'accès à la ressource (zones, espèces, volumes)¹²⁸².

Considérant que les accords de partenariat de pêche durable respectent les conditions d'une pêche « durable », des accès privilégiés aux ressources pourraient être octroyés à l'Union européenne afin que les contraintes et les coûts engendrés par cette transparence ne diminuent pas la compétitivité internationale des navires respectant les règles. En effet, la transparence des APPD peut dissuader les pays tiers de signer des accords avec d'autres flottes hauturières car les conditions des accords prévoient l'inclusion d'investissements « durable » dans la politique et dans la gestion du secteur des pêches. On doit aussi ajouter le coût des négociations (contrats, déplacements, hébergements, observateurs à bord) pour l'UE, et d'une offre attractive pour décourager l'offre différente émanant d'États concurrents souhaitant accéder aux ZEE.

Cet effort est technique, politique avec des enjeux de coûts budgétaires, ou des forme de subventions de l'Union européenne pour certains lorsqu'elle finance une partie des accords, et de

¹²⁸¹ En règle générale, ces accords sont négociés par une équipe de fonctionnaires de différents départements et de ministères qui se réunissent de temps en temps pour former une équipe de négociation des États côtiers. Les membres de ces ministères ont généralement des disciplines, une formation, des responsabilités et une expérience différentes. Des manuels ont été créés, voir par exemple MFODWO K., *Negotiating equitable fisheries access agreements: A capacity-building and reference manual for developing coastal states*, IUCN/SRFC, Dakar, 2008.

¹²⁸² STANDING A., *Corruption and State-Corporate Crime in fisheries*, Anti-corruption resource centre Chr. Michelsen Institute (CMI), U4 Issue, No 15, July 2015, op. cit., p 12.

coût environnemental qui fait débat contradictoire parfois ¹²⁸³. Vu du point de vue du partenaire, tout accord se négocie avec des pays en développement aux conditions politiques et budgétaires difficiles. La négociation ne commence pas toujours à armes égales. Par exemple, les accords de partenariat pour une pêche durable de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest représentent dans certains pays 50 % de la rente nationale¹²⁸⁴. Il est donc difficile pour ces administrations de refuser les conditions proposées par l'Union européenne. Dans un rapport récent, la FAO sous-entendait que certains dirigeants des pays maritimes pauvres méconnaissent passablement les potentialités réelles d'un secteur halieutique bien aménagé et conservé avec ou sans coopération étrangère¹²⁸⁵.

Pour autant ces accords se retrouvent resserrés entre le devoir de pêche durable et les intérêts commerciaux dont l'Union européenne trouve encore des contournements techniques et pratiques, notamment sur le contrôle plus laxiste de ces flottes, pour accéder aux eaux des pays tiers.

Aujourd'hui, les navires européens composant la flotte communautaire bénéficient d'un réseau d'accords bilatéraux couvrant la ZEE d'une douzaine d'États, tant au Nord qu'au Sud de l'Europe. On compte au 1er juillet 2018, douze accords actifs entre l'Union et des États côtiers tiers. Neuf accords concernent uniquement l'exploitation des ressources thonières (Cape Vert, Côte d'Ivoire, Sao Tomé e Principe, Madagascar, Sénégal, Liberia, Seychelles, les îles Cook et Maurice) ainsi que trois accords mixtes, c'est-à-dire un accord qui encadre la pêche de multiples espèces (la Mauritanie, le Maroc et le Groenland). Cette distinction entre les accords « thoniers » et les autres accords visant les espèces démersales est importante car les problématiques ne sont pas les mêmes.

B. Le fonctionnement et l'économie générale des Accords de partenariat de pêche durable

Les accords de partenariat de pêche durable sont signés avec les États tiers qui souhaitent concéder une part de l'exploitation de leurs ressources dans leur propre ZEE sans réciprocité de droits d'accès. Ces accords définissent le champ d'application et les principes de la coopération. Chaque accord est accompagné d'un protocole qui définit les modalités d'accès (engins, quantité, etc.) avec les méthodes de paiement. Des annexes techniques sont attachées aux protocoles et définissent les caractéristiques de la mise en œuvre comme les procédures de licence, les observateurs, les systèmes de surveillance des navires, les activités de contrôle, etc.

L'objet principal de l'accord est l'ensemble des autorisations de pêche octroyées pour un certain nombre d'unités ou à un certain volume en tonnes de jauge brute. La contrepartie financière consiste en une contribution de l'Union et en des redevances payées par les armateurs privés qui

¹²⁸³ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit., p 197.

¹²⁸⁴ FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa, New Directions in Fisheries*, A series of Policy Briefs on Development Issues, FAO, 2006.

¹²⁸⁵ *Ibid.*

bénéficient des droits d'accès¹²⁸⁶ en même temps qu'une sécurité juridique. Le montant dépend du type d'activité de pêche et de la quantité de poissons pêchée.

Pour les navires des États membres de l'Union européenne, les accords de partenariat de pêche permettent de sécuriser l'accès aux ressources et parfois même d'accroître leur capacité de pêche. Pour les pays tiers, le montant financier payé par l'Union européenne pour le tonnage est généralement plus élevé que celui des autres États. Cependant, le potentiel local à générer des revenus est limité par la mise en place de ces mêmes accords de partenariat de pêche durable qui ne préconisent pas tous nécessairement le débarquement local des prises. La valeur économique des accords de partenariat de pêche durable dépend donc aussi du fait de l'activité locale créée et par conséquent si les navires débarquent leurs captures au port de l'État côtier ou bien qu'ils débarquent directement leurs captures en Europe, ne créant pas d'activité économique locale. Les accords de partenariat de pêche durable incluent généralement cette clause afin d'encourager les joint-ventures ou les investissements locaux d'entreprises mais ces accords ne comportent que peu de détails sur la mise en pratique.

Le budget consacré aux accords internationaux de pêche est passé de 5 millions d'euros en 1981 à près de 300 millions en 1997 (soit 0,31% du budget communautaire total et près de 30% des ressources consacrées au secteur de la pêche). L'effort s'est maintenu en 1998 et 1999, mais il s'est relâché suite au non renouvellement de l'accord avec le Maroc (qui s'élevait à environ 90 millions d'euros)¹²⁸⁷. En 2003, le montant consacré aux accords de pêche a été inférieur à 200 millions d'euros et depuis ce montant est plutôt stable car aucune augmentation ni diminution du budget n'a été noté. En 2015, l'Union européenne a estimé que 180 millions d'euros étaient dépensés pour les 14 accords de partenariat en vigueur dont 30 millions d'euros investis dans le développement et la gouvernance du secteur de la pêche dans les pays partenaires et 45 millions d'euros provenant des contributions des armateurs privés (estimation pour 2014)¹²⁸⁸. Ce qui fait qu'en 2014, 245 navires de l'Union avaient obtenu des licences de pêche dans le cadre d'accord de partenariat de pêche durable¹²⁸⁹.

Au sein de ces accords une part de budget est payée par le budget de l'Union européenne et une autre part supplémentaire est payée par les armateurs directement aux États tiers sous forme de redevance proportionnelle au tonnage capturé en plus du paiement de la licence.. Les armateurs payent un droit d'accès en dessous du prix du marché¹²⁹⁰. Malgré ce bénéfice, c'est ici que réside toutes les incitations à la pêche non déclarée puisqu'une sous-déclaration des captures permet aux armateurs de payer un prix inférieur à l'État côtier et de renégocier au sein du prochain protocole

¹²⁸⁶ Parlement européen, *Les relations internationales en matière de pêche*, 2004, op.cit.

¹²⁸⁷ WALMSLEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical report*, 2007, op. cit., p 13.

¹²⁸⁸ https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-sfpa_fr.pdf

¹²⁸⁹ *Ibid.*

¹²⁹⁰ WALMSLEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical report*, 2007, op.cit., p 13.

des prix à la baisse pour les tonnages capturés. On remarque que dans certains accords le total admissible de captures de référence de ces accords n'est d'ailleurs parfois pas atteint comme à Madagascar, à l'Ile Maurice ou aux Seychelles selon les périodes, pour ne donner que ces exemples. Si entre 1993 et 1997, la part de l'Union européenne représentait 82,8 % du coût total des accords, la part du budget a progressivement transféré ces coûts sur les armateurs, et cela pour plusieurs raisons. En premier le financement de ces accords par l'Union européenne a été soumis à de nombreuses critiques de la société civile qui a considéré que subventionner l'accès à la ressource était un moyen d'exporter la surpêche dans les pays en développement¹²⁹¹. La deuxième remise en cause du financement de l'Union européenne de ces accords va plus loin que la part des armateurs et considère la question distributive du budget au sein de l'Union européenne dans le cadre d'une solidarité légitime.

De manière générale, les syndicats et les industriels européens souhaitent continuer à pêcher sous ces accords bilatéraux avantageux car financés, ou subventionnés si l'on peut dire, en partie par l'Union européenne. Le bénéfice, au sens d'avantage principal échoit aux entreprises privées qui peuvent ainsi accéder à la ressource sur la base partielle de financement public. La PCP réformée et le principe de répartition équitable des coûts d'accès, mis en œuvre en 2014, se traduisent par une contribution accrue des opérateurs économiques de l'Union européenne pour l'accès aux ZEE des États tiers lors de la signature d'accord de partenariat¹²⁹². En effet, la PCP de 2013 établit que *« les activités de pêche qu'elle mène en dehors des eaux de l'Union reposent sur les mêmes principes et normes que ceux applicables en vertu du droit de l'Union et en favorisant des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'Union et des pays tiers »*¹²⁹³ et *« fournit une aide financière aux pays tiers dans le cadre des accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable afin de supporter une partie des coûts d'accès aux ressources halieutiques (...), la part des coûts d'accès aux ressources halieutiques incombant aux propriétaires de navires de l'Union (...) est juste, non discriminatoire et proportionnelle aux avantages offerts par les conditions d'accès »*¹²⁹⁴. Sans entrer dans le débat de savoir si les évolutions affectent durement ou pas les professionnels européens du secteur, on peut aussi se demander quel serait le coût - pour les armateurs - en cas de non signature des accords de partenariat, auxquels les industriels européens se sont habitués et si finalement ce type de pêche continuerait d'être rentable.

Les données de captures, l'emploi et le renouvellement du nombre de licences concédées sont des indicateurs. Ils permettent de comprendre que la politique de relations extérieures pour la pêche n'intéresse pas de la même manière toutes les administrations nationales et les armateurs (type de

¹²⁹¹ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit., p 200.

¹²⁹² Voir par exemple l'accord avec le Groenland : Union européenne, *Décision (UE) 2016/817 du Conseil du 17 mai 2016 relative à la conclusion au nom de l'Union européenne du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part*, p 7.

¹²⁹³ Article 28 « Objectifs de la politique extérieure », Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*, op. cit.

¹²⁹⁴ *Ibid.*, Article 32, « aide financière », §. 1.

pêcherie) d'autant plus lorsque la question des objectifs « juridique » et « environnemental » encadre la lutte contre la pêche INN.

C. La lutte contre la pêche INN entre intérêt commercial et protection de la ressource

Au sein de l'évolution des objectifs et du cadre des accords, la lutte contre la pêche INN s'est immiscée et juridiquement renforcée comme partie intégrante d'une pêche durable. Cependant l'étendue des efforts qui lui sont consacrés n'est pas identique selon les différents accords ou sur le point du renforcement des capacités publiques de contrôle selon l'État.

L'accroissement et la diversification des capacités des pays tiers et le contrôle des États du pavillon membres de l'Union européenne sur leur flotte est devenu un point essentiel des négociations préparatoires aux accords signés à partir de 2006, balisés par l'entrée en vigueur de la PCP de 2002 et du Règlement (CE) No 1005/2008.

Avant ces nouveautés, les accords de pêche comprenaient quelques mesures de contrôle en annexe et ceci ne concernait que les licences de pêche, leur validité, la zone de pêche, la gestion des espèces rares, la communication radio pour indiquer la position et les captures du navire (généralement tous les trois jours), ainsi que la déclaration de capture et de position aux autorités compétentes à chaque entrée et sortie de la zone, incluant à la fin le bilan des captures du navire¹²⁹⁵. Ces conditions étaient limitées si l'on prend en compte l'arsenal juridique actuel qui a vocation à éradiquer la pêche INN. À cette époque encore, les protocoles qui accompagnent les accords ne mentionnent que les conditions financières de l'accord¹²⁹⁶.

La bascule des années 2006, c'est celle des exigences plus strictes en matière de contrôle, notifiées dans les annexes des protocoles avec : l'obligations de déclaration d'entrée et sortie de la zone de pêche et ainsi des captures qui se précisent temporellement¹²⁹⁷, les formalités à la délivrance des autorisations de pêche, le contrôle satellitaire sur tous les navires européens qui se fera à partir des années 2010 en harmonisation avec le règlement (CE) INN 1005/2008¹²⁹⁸, le suivi et de la surveillance des navires, les modalités d'arraisonement ou les observateurs à bord des navires de l'Union européenne. Comme preuve de l'évolution de ces exigences, dans le cadre de l'accord avec

¹²⁹⁵ Communauté économique européenne, *Accord entre la Communauté économique européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores - Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores*, Journal officiel de l'Union européenne L 335/3, 18.12.2010, 5 p.

¹²⁹⁶ *Ibid.*

¹²⁹⁷ On note ici l'exemple du *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores*, Journal officiel de l'Union européenne L 335/3, 18.12.2010 à la section 2 « Communication de captures: entrée et sortie des eaux comoriennes » de l'annexe qui précise au §. 2 que « Les navires européens notifient, au moins trois heures à l'avance, aux autorités comoriennes chargées du contrôle de la pêche, leur intention d'entrer ou de sortir des eaux comoriennes ».

¹²⁹⁸ *Ibid.*, Section 4 « Contrôle par satellite » ou encore l'annexe de l' *Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert*, Journal officiel de l'Union européenne, L 414, 30 décembre 2006

l'Union des Comores, les observateurs qui sont dans le dernier protocole de 2010 obligatoires¹²⁹⁹ étaient en 1988 seulement requis sur demande des autorités comoriennes ; elles désignaient elles-mêmes des observateurs dont la mission était de vérifier les captures dans les eaux comoriennes notifiant même que « *si un thonier ayant à son bord un observateur comorien sort des eaux comoriennes, toute mesure doit être prise pour assurer un retour aux Comores aussi prompte que possible de l'observateur, aux frais de l'armateur* »¹³⁰⁰.

À ces mesures de surveillance de l'activité de pêche, à faire suivre de contrôle, s'ajoutent aujourd'hui la phase les transbordements et débarquements¹³⁰¹. Les annexes du Protocole fournissent des « templates » comme des formulaires de demande d'autorisation de pêche, des journaux de bord senneurs et palangriers, des formulaires de déclaration d'entrée et sortie de zone, et la communication des messages satellitaires à l'État tiers. L'embarquement de marins locaux fait aussi partie des dispositions des protocoles d'accord mais revêt davantage d'un aspect social que lié au combat contre la pêche INN.

Enfin, les annexes des protocoles ont aussi tendance à inclure systématiquement les mesures de contrôle lorsque la pêche s'effectue sur des stocks dont la gestion relève aussi de la compétence des organisations régionales de gestion des pêches¹³⁰². Le droit international des pêches et la légitimité de l'ORGP sont ainsi reconnus et insérés dans le corps des accords interétatiques ou États - Union européenne de gré à gré.

Le Règlement (CE) No 1005/2008 s'applique sans préjudice des dispositions particulières prévues dans les accords de pêche conclus entre la Communauté et les pays tiers. Ce qui revient à dire que la règle qu'il énonce est sans incidence sur l'application d'une autre règle (le droit international du contrat) qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également. D'où de multiples relations juridiques entre parties et une harmonisation parfois difficile.

La présence de pays tiers comme non-coopérants dans le champ des relations halieutiques complique encore le jeu mais peut trouver ce genre de résolutions (ci-après exposées). Il y a parfois recours à des mesures en urgence et dans un champ connexe à savoir des mesures de restrictions au commerce susceptibles de faire fléchir les accords bilatéraux et les négociations en cours¹³⁰³. Ou bien, la réglementation prévoit que les navires de pêche battant pavillon d'un État membre ne soient pas autorisés à pêcher dans les eaux maritimes relevant de la juridiction du pays tiers notifié comme « non-coopérant », sans préjudice des dispositions établies dans les accords de pêche bilatéraux. Dans ce cas, les négociations destinées à conclure un accord de partenariat avec un pays tiers non-coopérant sont également arrêtées. De même, pour les accords privés, selon le règlement,

¹²⁹⁹ Chapitre V, « Observateurs », Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores, 2010, op. cit.

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ *Ibid.*, Section 3 « Transbordements et débarquements ».

¹³⁰² *Ibid.*, Chapitre V « Contrôle ».

¹³⁰³ Article 38.9, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

les États membres interdisent aux navires de pêche battant leur pavillon de conclure des accords d'affrètement avec les pays tiers non coopérants.

Les accords de partenariat, dans le cadre de la mise en place du Règlement (CE) No 1005/2008 soulèvent quelques problèmes indirects lorsque l'accord est passé avec un pays tiers limitrophe à un autre pays tiers non coopérant dans des régions à faible capacité de contrôle et de surveillance. À titre d'exemple, la Guinée Bissau est un pays limitrophe à la Guinée, pays non-coopérant depuis 2012. L'Union européenne verse contre l'accès aux ressources « mixtes » 9,2 millions d'euros dont 3 millions pour le développement du secteur. Néanmoins on peut s'interroger sur l'inclusion de navires souhaitant pêcher illégalement aux confins des frontières maritimes lorsque les capacités de contrôle et de surveillance sont faibles. Le « surplus » pour des stocks qui permet à un État de faire entrer de nouvelles sources de financements publics en vendant le surplus non pêché n'est-il pas touché, du moins pour les espèces de grands migrants et chevauchant à forte valeur ajoutée du fait du voisinage limitrophe non-coopérant.

L'Union européenne dans ses communications fait naturellement du respect des règles en matière de lutte contre la pêche INN une condition préalable à la conclusion d'accord, on note toutefois que le Libéria a reçu un carton jaune en mai 2017 pour un accord qui est encore en cours. Ce pays a été notifié sans pour autant que l'accord soit révoqué à ce jour car le carton rouge n'est pas encore tombé. L'accord, adopté en 2016 est valide jusqu'en 2020 malgré les suspicions de l'Union européenne¹³⁰⁴. Ainsi durant la validité d'un accord, l'argument de l'insuffisance de l'effort public national de lutte contre la pêche INN, ou du mépris à son égard, ne serait pas seul capable de faire rompre l'accord, peut-être même que son identification est repoussée ou contrebalancer au vu des enjeux économiques de l'accès à la ressource sur place. Sur quatorze accords en cours, le Libéria se place à la 8^{ème} place en termes de contribution financière ce qui n'en fait pas un accord des plus insignifiants économiquement¹³⁰⁵. Il faut généralement attendre le terme des accords pour que l'exploitation des ressources dans ces zones et conditions n'y soit plus autorisée. Les nouveaux accords, celui-ci du Libéria par exemple, disposent d'un article qui stipule que l'application d'un accord « *peut être dénoncée par une des parties dans des circonstances graves, autres que des phénomènes naturels, qui échappent à toute possibilité raisonnable de contrôle d'une des parties et sont de nature à empêcher la pratique des activités de pêche dans les eaux mauriciennes. Le présent accord peut aussi être dénoncé par l'une ou l'autre des parties en cas de dégradation des stocks concernés, de constatation d'un niveau réduit d'utilisation des possibilités de pêche accordées aux navires de l'Union ou de non-respect des engagements souscrits par les parties en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* »¹³⁰⁶. Pour le Libéria, il faudra attendre 2020 pour constater les conséquences de la suspicion sur la volonté de recontacter, ou un carton rouge. Dans

¹³⁰⁴ Union européenne, *Décision (UE) 2016/1062 du Conseil du 24 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République du Libéria et de son protocole de mise en œuvre*

¹³⁰⁵ Site de l'Union européenne, *Fisheries agreements – the partner countries to the EU*, infographics: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-sfpa_en.pdf

¹³⁰⁶ Par exemple avec l'accord récent de la Mauritanie, article 12, Union européenne, *Accord de partenariat dans la secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Mauritanie*, Journal officiel de l'Union européenne, 18.3.2014.

le cas de la relation avec l'Union des Comores qui a reçu un carton rouge de l'Union européenne en 2017, l'accord a été dénoncé dans ces dernières années.

Les APPD sont aussi la cible de critiques de nombreuses organisations non gouvernementales. Les textes de l'Union européenne sont disponibles et consultables par le public, ce qui est novateur et uniquement entrepris par l'Union européenne. Néanmoins, s'il faut lui reconnaître cette contribution à l'accès du public aux décisions environnementales, les textes sont réputés imparfaits dans un système qui s'affiche comme plus démocratique et épris de performance. L'Union a contribué à la surpêche et à la pêche illicite, non déclarée, tout comme la flotte asiatique et d'autres flottes étrangères lorsque la surveillance et le suivi des flottes était beaucoup moins contrôlable ou lorsque les administrations des pêches n'ont pas de visibilité scientifique sur leur « surplus ». L'argument de la responsabilité de cette mauvaise évaluation qui n'incombe pas à l'Union européenne, ni à aucune des flottes hauturières face au principe de souveraineté sur ses ressources naturelles tient mal dans le droit contemporain. S'il reste évoqué en droit positif, il reste en pratique et dans le contexte d'un ordre juridique européen qui se veut moteur ou exemplaire, critiquable. Les APPD progressent donc pour contenir davantage de références juridiques à la conservation des environnements et faire évoluer les pratiques de pêche. Avec la nouvelle PCP, les navires des États membres sont soumis aux mêmes mesures de surveillance et de contrôle qu'au sein des eaux de l'Union européenne. Cela peut dépasser le seul contrôle, à titre d'illustration, les navires de l'Union exerçant des activités de pêche dans la zone de pêche groenlandaise respectent les règles applicables aux captures accessoires, tant en ce qui concerne les espèces réglementées que les espèces non réglementées, et à l'interdiction des rejets¹³⁰⁷.

Un dernier point sensible, les négociations plus pressantes pour l'accès à la ressource qui diminue est celui de la mise en concurrence de la flotte européenne avec d'autres, asiatiques par exemple, avec lesquelles des accords privés sont conclues, souvent de manière opaque, avec des critères de contrôle ou de protection de la ressource peu connus, voire faibles notamment avec des pays où la gouvernance des pêches est quasiment inexistante. La transparence écrite est un préalable à la lutte contre la pêche INN afin idéalement de connaître l'effort de pêche global de toutes les flottes opérant dans les eaux attribuées. Entre autres, il est nécessaire de connaître les données relatives aux conditions d'accès et l'enjeu motivant des investissements dans le secteur des pêcheries. Sur ces points, aujourd'hui seul l'Accord Mauritanien de 2015 (article 1, §.6.), un des plus récents, est un exemple de bonne pratique de la part de l'Union européenne qui a exigé que la Mauritanie s'engage à rendre public tout accord public ou privé autorisant l'accès à sa ZEE à des navires étrangers¹³⁰⁸. Ce type de dispositions mérite d'être intégré à tous les autres accords, bien que résiste

¹³⁰⁷ Article 3.5, de l'annexe à la proposition de *Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part*, 2015, op. cit.

¹³⁰⁸ Union européenne, *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans*, Journal officiel de l'Union

la pratique des accords secrets, dont on suppose la passation entre par exemple Madagascar et la Chine récemment. C'est en usant de son influence, pas seulement de ses instruments que L'Union européenne essaie de rendre la gouvernance des pêches plus transparente.

Toutefois celle-ci fait face à des limites pratiques quant à la volonté des États côtiers. En Mauritanie, malgré l'intégration d'un tel article sur les conditions d'accès des autres flottes étrangères, ces informations n'ont toujours pas été rendue publiques.

Malgré leurs faiblesses, les accords de pêche de l'Union sont les outils contractuels les plus avancés en matière de coopération bilatérale pour discipliner le marché international et combattre la pêche INN. A cause du double contrôle de l'État membre et de l'Union, et aussi quand l'État côtier crée des normes et des mesures de soutien visant à améliorer la gestion de la flotte non européenne et les mesures de surveillance et de contrôle des pays tiers comme prévu à l'article 31 de la nouvelle PCP¹³⁰⁹. Néanmoins si la compétitivité économique des acteurs européens diminue trop fortement, en raison des conditions émises par l'Union européenne, elles sont tentées de négocier des droits ne garantissant pas les conditions de durabilité du stock ou de l'écosystème. Aux Seychelles par exemple, malgré l'accord de partenariat en place, plusieurs opérateurs, français et espagnols, exercent leur activité sous pavillon seychellois pour bénéficier de conditions plus favorables et être plus compétitifs. La lutte européenne contre la pêche INN doit faire avec cette contrainte de la pérennité commerciale de ses flottes qui croise évidemment celle de la pérennité écologique des ressources mais qui a une trajectoire propre.

Sur le long terme, la proposition de la Commission européenne de mettre en place les accords de partenariat durable est toutefois bien reçue par la communauté internationale et on peut estimer que l'échange financier entretenu par les accords de partenariat pour une pêche durable auront développé l'autonomie des pays tiers pouvant à leur tour s'inscrire dans une gestion plus lointaine de leur pêcherie, avec des navires ayant une plus grande capacité. L'Union européenne tente de limiter ces développements en ayant un œil sur la compensation financière, mais ne peut pas imposer à l'État côtier le choix de ses dépenses. Cette option d'un échange financier implique dès lors le choix d'une solution commerciale à court terme que l'Union contribue indirectement à imposer¹³¹⁰. La compensation financière devient officiellement une aide au sectorielle avec une obligation de transparence, et non plus un simple échange commercial favorable uniquement aux européens

Concernant le volet environnemental, calculer l'impact reviendrait à vérifier si les stocks sont déjà

européenne L315/3, 1.12.2015, Article 1, § 6. « y compris: les États ou autres entités participant à l'accord; la période ou périodes couvertes par l'accord; le nombre de navires et les types d'engins autorisés; les espèces ou les stocks autorisés pour la pêche, y compris toute limite de capture applicable; les mesures de déclaration, de suivi, contrôle et surveillance requises».

¹³⁰⁹ Le cadre des accords de partenariat peut comporter comme indiqué au Titre II. Article 31.2 « a) la mise en place et le soutien des instituts scientifiques et de recherche nécessaires; b) des capacités de suivi, de contrôle et de surveillance; c) d'autres éléments permettant de renforcer les capacités d'élaboration d'une politique de la pêche durable par le pays tiers ». Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

¹³¹⁰ OULD AHMED SALEM Z., « Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique », 2009, op.cit., p 24.

exploités, ou s'il reste un surplus non exploité auquel les accords de partenariat durable pourraient être mis en place. La proposition de la Commission européenne de mettre en place les accords de partenariat durable pourraient prétendre.

Reste que les accords de partenariat ont une durée limitée, généralement entre trois et six ans. Depuis quelques années certains des accords bilatéraux n'ont pas été reconduits, on les appelle les accords « dormants ». L'activité de pêche est temporairement interdite dans ces zones pour les opérateurs européens qui trouvent malgré tout des parades. Ces accords latents ainsi que d'autres dispositifs contractuels bilatéraux ont longtemps été mis de côté.

Sous-section II. Le traitement actuel des cas complémentaire d'accords latents, discrets ou méconnus

Pour ces cas « dormants », des problématiques de conformité au droit européen des pêches se posent aux États (§.I). D'autres dispositifs contractuels moins transparents encore sont usités. Mais l'Union européenne a, engagé une démarche depuis 2018 en requérant des États membres plus d'informations relatifs à ces dispositifs (§.II.).

§.I. Le traitement du passif constitué par les accords « dormants »

Les accords sont constitués d'un accord-cadre qui fixe un cadre général et d'un protocole de mise en œuvre qui fixe les modalités d'exercice de la pêche par les navires de l'Union européenne avec la contrepartie financière sur une durée clairement définie et dont l'architecture peut évoluer au fil du temps. L'accord est dit « *dormant* » quand il n'y a plus de protocole en vigueur mais que l'accord-cadre est toujours là. Les accords dormants sont donc des accords qui ont été adoptés par un accord de partenariat dans le secteur pêche sans n'avoir plus de protocole en vigueur. C'est un passif auquel une situation doit être trouvée pour assainir le paysage juridique de la pêche, du moins le simplifier.

Les navires de l'Union européenne ne sont pas autorisés à pêcher dans les eaux sous le régime des « *accords dormants* » car les accords de partenariat intègrent une clause d'exclusivité automatique depuis la réforme de la nouvelle PCP de 2013. Avant la réforme, à partir des années 2006, cette clause était parfois négociée et inscrite directement dans les accords. C'est la clause d'exclusivité des APD qui rend ces précédents accords « *dormants* ». Une fois qu'un accord a été trouvé, les navires battant pavillon des États membres de l'Union européenne peuvent seulement pêcher sous cette forme légale, c'est à dire en possession d'une licence accordée dans le cadre de l'accord tel

qu'établi dans la PCP¹³¹¹. L'article 36.6.b relate la clause d'exclusivité de ces accords en cohérence avec les objectifs de promotion de la PCP de 2013 vers l'international¹³¹². Cette clause qui vise à assurer un haut degré de contrôle des navires battant pavillon des États membres a comme objectif initial de limiter les possibilités d'accès aux eaux des pays tiers sous n'importe quelle condition¹³¹³. Si la clause d'exclusivité se justifie pour éviter la déviance d'armateurs qui pourraient limiter saper les négociations progressistes et performantes, elle se justifie également sur un terrain légal, politique et de sécurité juridique pour éviter d'ébranler les fondements de la PCP.

Les accords conclus et expirés à ce jour sans être qualifié de « *dormants* » sont au nombre de deux ; avec la Guinée Conakry (premier accord signé en 1983¹³¹⁴) et l'Angola (signé en 1987)¹³¹⁵. La clause d'exclusivité n'y était pas établie, alors ils ne sont pas considérés comme dormant puisqu'ils avaient été négociés pour trois ans, reconductible un an pour la Guinée Conakry¹³¹⁶. À partir de 2006, cette clause apparaît dans quelques accords négociés mais n'y est pas intégrée automatiquement.

Au 1^{er} juillet 2018, l'Union européenne a huit accords dormants avec ; la Gambie (depuis 1996)¹³¹⁷, la Guinée Équatoriale¹³¹⁸ (depuis 2001)¹³¹⁹, le Mozambique (depuis 2015¹³²⁰), la

¹³¹¹ Article 31, §.5 « Les navires de pêche de l'Union n'exercent leurs activités dans les eaux d'un pays tiers avec lequel un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable est en vigueur que s'ils sont en possession d'une autorisation de pêche délivrée conformément à cet accord », Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

¹³¹² *Ibid.*, Article 36., §. 6 « L'Union veille à inclure dans les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable une clause relative au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, qui constitue un élément essentiel de ces accords. Dans la mesure du possible, ces accords comprennent également : a) une clause interdisant d'accorder aux autres flottes présentes dans ces eaux des conditions plus favorables que celles accordées aux acteurs économiques de l'Union, y compris les conditions concernant la conservation, le développement et la gestion des ressources, les accords financiers et les redevances et droits liés à la délivrance d'autorisations de pêche; b) une clause d'exclusivité concernant la règle prévue au paragraphe 5 ».

¹³¹³ TEIJO C., "An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union's dormant fisheries agreements", *Marine Policy*, Volume 95, September 2018, p 175.

¹³¹⁴ Communauté économique européenne, Règlement (CEE) n° 971 / 83 du Conseil, du 28 mars 1983, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république populaire révolutionnaire de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 111, 27 Avril 1983

¹³¹⁵ Communauté européenne, Décision du Conseil, du 17 septembre 1987, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres concernant l'application provisoire de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république populaire d'Angola sur la pêche au large de l'Angola, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 268, 19 septembre 1987.

¹³¹⁶ Article 15 « Le présent accord est conclu pour une première période de trois ans à compter de la date de son entrée en vigueur. S'il n'est pas mis fin à l'accord par l'une des parties au moyen d'une notification donnée six mois avant la date d'expiration de cette période de trois ans, il reste en vigueur pour des périodes supplémentaires d'un an, sous réserve qu'une notification de dénonciation n'ait pas été donnée au moins trois mois », Règlement (CEE) n° 971 / 83 du Conseil, du 28 mars 1983 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république populaire révolutionnaire de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, op. cit.

¹³¹⁷ Voir l'Accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République de Gambie concernant la pêche au large de la Gambie - Protocole entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République de Gambie, JO L 146 du 6.6.1987, (plus en vigueur). Article 16 « Le présent accord est conclu pour une période initiale de trois ans à compter de la date de son entrée en vigueur. S'il n'est pas mis fin à l'accord par l'une ou l'autre des parties par voie de notification donnée au moins six mois avant la date d'expiration de ladite période initiale, il reste en vigueur pour des périodes supplémentaires de deux ans, sous réserve qu'une notification de dénonciation n'ait pas été donnée au moins trois mois avant la date d'expiration de chaque période de deux ans ».

¹³¹⁸ Cet accord qui n'est plus en vigueur peut être considéré comme dormant car il notifiât à l'article 4, §. 1, que « Les activités de pêche dans la zone de pêche de la Guinée Équatoriale ne peuvent être exercées par les navires de la Communauté que sur autorisation des autorités de Guinée Équatoriale octroyée à la demande de la Communauté ». L'Union européenne considère cet accord comme dormant. Règlement (CEE) No 1966/84 du Conseil du 28 juin 1984 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république de Guinée Équatoriale concernant la pêche au large de la côte de Guinée équatoriale

¹³¹⁹ *Ibid.*

¹³²⁰ Communauté économique européenne, Accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République populaire du Mozambique concernant les relations de pêche - Protocole fixant les droits de pêche et la compensation financière prévus dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République populaire du Mozambique concernant les relations de pêches, JO L 98 du 10.4.1987, p. 12-24. Et son Protocole fixant, pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2011, les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Mozambique concernant

Micronésie (depuis 2016¹³²¹), les îles Salomon (depuis 2015¹³²²), le Gabon (depuis 2016¹³²³), les Comores (depuis 2016)¹³²⁴, Kiribati (depuis 2015)¹³²⁵ et la Guinée-Bissau expiré pour ce dernier en 2017¹³²⁶.

La Gambie et la Guinée Équatoriale sont en quelques sortes des cas extrêmes puisqu'ils sont dormants depuis plus de 15 ans. Un accord-cadre glisse vers le statut de « dormants » sauf si l'Union européenne prend une décision de dénonciation. Un accord peut toujours être dénoncé, généralement selon les modalités de l'Accord cadre (article 12) lorsqu'une partie en cas de circonstances graves relative à la dégradation des stocks ou au non-respect des engagements souscrits par les parties en matière de lutte contre la pêche INN¹³²⁷. La dénonciation prend effet six mois après la notification de la décision de dénonciation. Auparavant la clause de dénonciation était inscrite dans chaque accord nouvellement signé, c'était le droit international général qui s'appliquait avec la Convention de Vienne sur les traités de 1969. Si l'accord n'est pas dénoncé, il reste dormant.

Deux pays ont été identifiés comme non coopérants, Kiribati en 2015 et les Comores qui fut pour ce dernier, listé par l'Union européenne comme pays non coopérant en juillet 2017. Dans ce cadre,

la pêche au large du Mozambique, JO L 331 du 17.12.2007 et le renouvellement du protocole pour quatre ans avec la *Résolution législative du Parlement européen du 23 mai 2012 sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un nouveau protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République du Mozambique*, 2011.

¹³²¹ Communauté européenne, *Accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie*, Journal officiel de l'Union européenne L 151/3, 6.6.2006. et dernier protocole pour une durée de 5 ans : *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie*, Journal officiel n° L 052 du 25/02/2011.

¹³²² Union européenne, *Règlement (UE) N° 621/2010 du Conseil du 3 juin 2010 concernant l'attribution des possibilités de pêche au titre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et les Îles Salomon*; *décision du Conseil du 3 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et les Îles Salomon (2010/397/UE)*, Journal officiel de l'Union européenne L 190/1 reconductible tous les trois ans.

¹³²³ *Accord entre la Communauté européenne et la République gabonaise relatif à la pêche au large de la côte gabonaise*, Journal officiel des Communautés européennes, le 18 novembre 98. *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et la République gabonaise concernant la pêche au large de la côte gabonaise*, Journal officiel des Communautés européennes 18. 11. 98, renouvelée par Accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et la République gabonaise concernant la pêche au large du Gabon pour la période du 3 décembre 2005 au 2 décembre 2011*, Journal officiel de l'Union européenne L 319/17 puis *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République gabonaise*, 20.9.2013, Journal officiel de l'Union européenne, L 250/2.

¹³²⁴ *Règlement (CE) No 1563/2006 du Conseil du 5 octobre 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores*, op. cit.

¹³²⁵ *Règlement (CE) n° 874/2003 du Conseil du 6 mai 2003 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Kiribati concernant la pêche dans la zone de pêche de Kiribati*, Journal officiel n° L 126 du 22/05/2003 p. 0001 – 0002 et le *Règlement (UE) N° 998/2012 du Conseil du 9 octobre 2012 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part*.

¹³²⁶ *Décision du Conseil du 4 décembre 2007 concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau pour la période du 16 juin 2007 au 15 juin 2011 (2007/854/CE)*, Journal officiel de l'Union européenne L 342/1, 21.12.2007 ; *Protocol setting out the fishing opportunities and financial contribution provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Republic of Guinea-Bissau*, Official Journal of the European Union L 328/3, 13.11.2014.

¹³²⁷ On peut prendre comme exemple l'article 12 « dénonciation » de l'accord entre l'Union européenne et le Micronésie qui établit que « 1. Le présent accord peut être dénoncé par une des parties en cas de circonstances graves relatives, entre autres, à la dégradation des stocks concernés, à la constatation d'un niveau réduit d'utilisation des possibilités de pêche accordées aux navires communautaires, ou au non-respect des engagements souscrits par les parties en matière de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée »

une décision de dénonciation de l'accord a été entreprise et approuvée en 2018¹³²⁸. C'est la Règlementation (CE) No 1005/2008 de l'Union européenne qui prend le relais puisque les navires n'ont pas non plus la possibilité de pêcher dans les eaux des Comores ou d'effectuer toutes activités économiques de pêche en lien avec ce pays. La raison principale est que, selon l'Union européenne, l'Union des Comores donnerait à voir une mauvaise gestion du pavillon comorien par le ministère des transports et un manque de suivi des navires de pêche battant pavillon comorien par le ministère de la pêche¹³²⁹. Dans ce contexte, l'octroi d'autorisations de pêche et du pavillon comorien a été perçu comme une situation contribuant au phénomène de pêche INN. Pour Kiribati, non encore été listé comme pays non-coopérant mais qui a reçu un avertissement de son partenaire l'Union européenne, aucune dénonciation de l'accord n'a été entamée.

Dans l'affaire *Ahlström et autres contre Commission des Communautés européennes* en 1993 qui portait sur deux navires suédois affrétés par les autorités marocaines pour l'exploitation de quotas nationaux du Sahara du sud et qui étaient engagés dans des activités de pêche INN, la Cour avait déterminé que ni l'État du pavillon, ni la communauté européenne ne pouvaient intervenir au regard de la clause d'exclusivité qui n'était pas pertinente ici¹³³⁰. On peut penser qu'un jugement, émis vingt ans plus tard, avec l'évolution du droit international et de la nouvelle PCP de l'Union européenne, aurait davantage engagé la responsabilité de l'État et de l'Union européenne davantage du point de vue, si ce n'est de la clause d'exclusivité (PCP), du format juridique des accords bilatéraux, de la sanction de ressortissants comme demandé par le Règlement (CE) No 1005/2008. Aucun cas judiciaire ne s'est présenté dans ce registre de pêche INN pour établir si la responsabilité d'un État membre ou de l'Union européenne pouvait être engagée dans le cas d'un navire affrété puisque la législation est plus claire à ce jour sur la clause d'exclusivité.

C'est dans le cadre qu'un renvoi préjudicielle en 2014 concernant l'« *Exclusion de toute possibilité pour les navires communautaires d'exercer des activités de pêche dans les zones de pêche marocaines sur le fondement d'une licence délivrée par les autorités marocaines sans l'intervention des autorités compétentes de l'Union européenne* », que la CJUE a statué : aucune activité de pêche, même si affrétée par des licences marocaines ne peut se passer de l'accord, et licence, de l'État membre et la notification à l'Union européenne¹³³¹. La jurisprudence, même peu nombreuse, a évolué et la pêche dans les eaux des pays tiers est davantage surveillée par les instances de l'Union européenne.

¹³²⁸ European Union, *Council Decision (EU) 2018/757 of 14 May 2018 denouncing the Partnership Agreement in the fisheries sector between the European Community and the Union of the Comoros*.

¹³²⁹ COFREPECHE, *Évaluation rétrospective et prospective du protocole de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et l'Union des Comores*, Poseidon, NFDS et MRAG, Contrat cadre MARE/2011/01, Bruxelles, 2015, p 5.

¹³³⁰ *Affaire C-565/13 A. Ahlström Osakeyhtiö et autres contre Commission des Communautés européennes*, 1993 résumé par TEIJO C., "An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union's dormant fisheries agreements", 2018, op. cit., p 177.

¹³³¹ Cour de justice européenne, *Affaire C-565/13 A. Ahlström Osakeyhtiö et autres contre Commission des Communautés européennes*, Demande de décision préjudicielle, introduite par le Hovrätten för Västra Sverige, Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 9 octobre 2014.

Depuis la nouvelle PCP et la signature de nouveaux accords, comme celui avec le Sénégal en 2014 cette clause est davantage explicitée du fait des débats accompagnant les négociations sur ce sujet des passations d'accords¹³³².

Les accords dormants nombreux amènent toujours des difficultés juridiques lorsque les négociations qui n'aboutissent pas trouvent leur échec dans des raisons politiques : les préjudices pour les flottes européennes peuvent être considérables pour les cas de « dormance » sur de longues années sans limitation¹³³³. Dans le même temps, l'accès à des navires non-européens est ouvert. Ceci pose des problèmes d'alternative légale d'accès des flottes européennes aux eaux des pays tiers concernés qui promeut dans un sens l'arrivée de navires non-européens avec des législations moins strictes ou regardantes. L'alternative qui se présente aux opérateurs européens est soit de ne pas pêcher dans les eaux concernées respectant la législation européenne tout en étant subissant une perte économique, soit de ré-immatriculer le navire dans un autre État prenant potentiellement un pavillon de complaisance ou moins exigeant au risque d'une diminution de la sécurité juridique offerte par le droit de l'Union européenne et des difficultés bureaucratiques¹³³⁴. Enfin, une dernière option est d'ignorer ou de feindre d'ignorer le statut d'accord « *dormant* » et la clause d'exclusivité et de s'engager dans des activités illicites¹³³⁵. Des opérateurs des États membres de l'Union européenne ont par le passé effectué des activités de pêche de cet ordre¹³³⁶.

Les accords « dormants » comportent en leur for des problèmes techniques notamment quant aux dates où l'activité de pêche est menée. Les pays ayant reçu un carton jaune ou rouge n'ont pas renouvelé leurs accords depuis l'expiration du précédent. Autre cas, si l'identification de pêches problématiques a eu lieu pendant le protocole, c'est seulement à l'expiration de ce dernier que l'Union européenne a arrêté toute activité de pêche.

Cette problématique de clause exclusive n'est pas sans intérêt dans un propos sur la pêche INN : elle s'est retrouvée au cœur des débats pour la négociation de la Régulation (EU) 2017/2043 au regard des autorisations de pêches. Des parlementaires ont tenté de remédier à ce problème avec l'amendement 48 de l'article 17 dans lequel l'État membre pouvait délivrer à son navire après trois ans d'accord « *dormant* » des autorisations de pêche (licences) à son opérateur¹³³⁷. Ceci a été refusé

¹³³² Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Sénégal, JO L 304 du 23.10.2014, Article 4.2« Les autorités sénégalaises ne délivrent des autorisations de pêche aux navires de pêche de l'Union qu'en vertu du présent accord, l'émission d'autorisations auxdits navires en dehors de ce cadre, sous forme de licences privées en particulier, étant interdite ».

¹³³³ TEIJO C., "An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union's dormant fisheries agreements", 2018, op. cit., p 177.

¹³³⁴ *Ibid.*, p 177.

¹³³⁵ *Ibid.*,

¹³³⁶ *Ibid.*,

¹³³⁷ Amendement 48 "Proposal for a regulation", Article 17, §.1.) « *A flag Member State may issue a fishing authorisation for fishing activities carried out in third country waters whenever the Protocol of a given sustainable fisheries partnership agreement covering those waters has not been in force with the relevant third country for at least the three preceding years.*».

pour les effets indésirables induits potentiellement si l'on ouvrait la possibilité d'obligations moins strictes pour les États membres que celle de la PCP¹³³⁸.

Le préambule du nouveau règlement a néanmoins, de manière imprécise ou très ouverte, permis une opportunité pour résoudre le passif des accords dormants en renégociant : c'est le paragraphe 19 qui dispose que « *Les navires de pêche de l'Union ne sont pas autorisés à pêcher dans les eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté de pays tiers avec lesquels l'Union a un accord mais pas de protocole en vigueur. Lorsqu'il existe un accord mais qu'aucun protocole n'est en vigueur depuis au moins trois ans, il convient que la Commission étudie les raisons d'une telle situation et prenne les mesures appropriées, parmi lesquelles pourrait figurer la proposition de négocier un nouveau protocole* »¹³³⁹.

L'esprit de la clause d'exclusivité a été d'améliorer le contrôle des pêches et la lutte contre la pêche INN dans les eaux au-delà des juridictions nationales des États membres. Si ces mesures s'appliquent en vertu des compétences de l'État (européen) du pavillon, des dispositifs applicables aux pays tiers se sont mis en place en vertu des compétences de l'État côtier non européen sous la pression du volet externe de la PCP.

L'autorité de l'Union européenne sur la scène internationale s'assoit dans l'exercice des compétences juridiques que les États lui ont transféré. Cependant, la sectorisation des intérêts territoriaux et régionaux ne permet pas de penser le volet externe de la PCP comme l'application d'une politique uniformisée et efficace sur tous les points de l'océan. Ceci ressort des dispositifs applicables aux pays tiers en matière de lutte contre la pêche INN.

§.II. L'exigence de publicité sur les accords, dispositifs et montages organisant l'accès aux ressources halieutiques au profit de navires européens

Pour l'accès à la ressource dans les eaux d'États côtiers autres que ceux de l'Union européenne, il existe trois possibilités légales.

La première se fait en échange d'une contrepartie financière pour exploiter le reliquat. Deux types d'accord bilatéraux sont possibles dans ce cas avec un système d'accord d'État à État auxquels sont assimilés la plupart des accords entre l'Union et les pays tiers, considéré comme des accords bilatéraux public et dans le cas de l'Union européenne appelé accord de partenariat de pêche durable (APPD).

¹³³⁸ TEIJO C., "An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union's dormant fisheries agreements", 2018, op. cit., p 177.

¹³³⁹ Union européenne, Règlement (UE) 2017/2403 Du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) no 1006/2008 du Conseil.

La seconde est d'adopter un accord entre un État côtier et le secteur privé directement pour les navires battant pavillon d'un État membre. Ceci est possible uniquement si l'Union européenne n'a pas mis en place d'accord public avec cet État tiers en vertu de la « *clause d'exclusivité* » contenue dans la PCP de 2013¹³⁴⁰. On appellera ces accords plus généralement « *accord privé* » puisqu'il s'effectue entre une entreprise et un État (accords passés avec le privé).

La troisième formalité légale d'accès à la ressource d'un État côtier est également de type partenariat privé/privé mais s'effectue dans le cadre d'accord de co-entreprise avec des sociétés locales (ou aussi appelée sociétés mixtes), la création d'une société locale et l'affrètement des navires de pêche étrangers¹³⁴¹. On peut aussi qualifier cette procédure juridique d'« *autorisation directe* » d'opération de pêche. Beaucoup moins de données sont disponibles sur cette dernière forme étant donné que l'Union européenne n'a pas de base de données définissant clairement le profil de ces activités¹³⁴².

Cette situation générale pose des difficultés d'établissement d'exploitation durable des ressources halieutiques. En 2015, la Commission estimait à environ 70-80 navires maximum, au profit desquels environ 150 à 180 licences seraient délivrées par an, principalement au large des côtes du Golfe de Guinée, de l'Angola, de la Namibie et du Nord-Ouest de l'océan Indien ; zones où la pression sur les ressources halieutiques est déjà particulièrement forte¹³⁴³. Selon le règlement antérieur d'autorisations de pêche le *Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires*, les opérateurs d'un navire de pêche communautaire qui ont l'intention d'exercer des activités de pêche hauturière dans des eaux qui n'entrent pas dans le champ d'application d'un accord ou d'une organisation régionale de gestion des pêches doivent informer les autorités de l'État membre du pavillon des dites activités¹³⁴⁴. Dans ce contexte les États doivent « *s'efforcer* »¹³⁴⁵ de se tenir informés et informer la

¹³⁴⁰ Article 31. §. 5. « *Les navires de pêche de l'Union n'exercent leurs activités dans les eaux d'un pays tiers avec lequel un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable est en vigueur que s'ils sont en possession d'une autorisation de pêche délivrée conformément à cet accord* » dont l'article, 31, §. 6.b rappelle « *une clause d'exclusivité concernant la règle prévue au paragraphe 5* », Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*, op. cit.

¹³⁴¹ Listé sur la base de l'article de PANOSSIAN A., « *La négociation d'accords de pêche par l'Union européenne* », 2014, op. cit., p 49.

¹³⁴² TEIJO C., « *An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union's dormant fisheries agreements* », 2018, op. cit., p 176.

¹³⁴³ Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission analyse d'impact, accompagnant le document: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE) n°1006/2008 du Conseil*, SWD/2015/0279 final - 2015/0289 (COD), p 15.

¹³⁴⁴ Section III « *Activités de pêche qui n'entrent pas dans le champ d'application d'un accord* », Article 11 §. 1. « *Un opérateur d'un navire de pêche communautaire qui a l'intention d'exercer des activités de pêche hauturière dans des eaux qui n'entrent pas dans le champ d'application d'un accord ou d'une ORGP informe les autorités de l'État membre du pavillon desdites activités* », *Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires*.

¹³⁴⁵ *Ibid.*, Article 11, §. 2 : « *Les États membres s'efforcent de se tenir informés de tout accord entre leurs ressortissants et un pays tiers permettant à des navires de pêche battant leur pavillon d'exercer des activités de pêche dans des eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté d'un pays tiers; ils en informent la Commission en lui communiquant par voie électronique la liste des navires concernés* ».

Commission d'accords privés passés entre les exploitants des navires et les États côtier. Finalement, le texte encourage les États membres à transmettre des informations à la Commission sur une base volontaire peu contraignante ne donnant pas ou peu de visibilité sur ces activités. Pourtant, la question des sociétés mixtes et des affrètements¹³⁴⁶ des navires européens dans la lutte contre la pêche INN est une question centrale pour en définir la responsabilité.

Le *Règlement 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008, concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires*, est une première étape dans l'encadrement des autorisations de pêches de l'Union européenne au-delà des eaux sous juridictions dans un souhait de cohérence avec le règlement (CE) No 1005/2008, mais ce n'est pas suffisant. Il vise en premier lieu à harmoniser la législation pour l'encadrement des pays tiers dans les eaux communautaires et à réglementer la pêche dans les eaux au-delà des juridictions nationales comme une continuité juridique des zones de compétences et de responsabilité des États membres, devant se mobiliser unilatéralement face à une situation de pêche non réglementée en haute mer lorsqu'il n'y a pas d'organisations régionales de gestion des pêches (donc pas de régulation de l'ORGP sur le secteur).

La nouvelle PCP de 2013 inscrit le principe de non-discrimination entre les navires de l'Union européenne pêchant dans les eaux sous juridiction et hors des juridictions nationales. Auparavant les navires pêchant en haute mer ou dans les eaux des pays tiers n'étaient pas soumis aux mêmes obligations et responsabilités, souvent plus laxistes. C'est dans ce cadre que les règlements évoluent aussi.

L'Union européenne n'a donc pas la possibilité de vérifier la conformité avec la PCP de 2013 des navires sous accords ou licence privés et qui accèdent à des ressources en vertu de ces instruments privés non communiqués. Cela change en théorie avec le nouveau Règlement (EU) No 2017/2403 de l'Union européenne, entrée en vigueur le 18 janvier 2018 où les armateurs ont l'obligation de reporter à l'État membre le numéro OMI du navire utilisé, que ce soit un navire support (c'est-à-dire engagé dans des activités liées à la pêche) ou pas (activité de pêche), et les conditions d'accès à la ressource fixées par le droit privé ou autrefois comprise de nature privée qui devraient être validées par la Commission¹³⁴⁷. Si les conditions ne sont pas remplies la Commission se donne

¹³⁴⁶ Article 3.f., « L'affrètements se définit comme « un accord en vertu duquel un navire de pêche battant pavillon d'un État membre est sous contrat pour une période déterminée avec un opérateur d'un autre État membre ou d'un pays tiers, sans changer de pavillon », Règlement (UE) 2017/2403 Du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) no 1006/2008 du Conseil, op. cit., Sur les problématiques de l'affrètement dans les ZEE voir MORIN M., “Creeping Jurisdiction” by the Small Islands of the Pacific Ocean in the Context of Management of the Tuna Fisheries”, The International Journal of Marine and Coastal Law 30(3), July 2015, pp. 477-511.

¹³⁴⁷ Section 3 « Opérations de pêche dans le cadre d'autorisations directes », Article 17 « Conditions de délivrance d'autorisations de pêche par les États membres du pavillon » paragraphe 1. « c) L'opérateur a fourni chacune des informations suivantes : — une copie de la législation applicable en matière de pêche telle qu'elle a été fournie à l'opérateur par le pays tiers ayant souveraineté ou juridiction sur les eaux où les opérations de pêche se déroulent ou une référence exacte renvoyant à cette législation, — une évaluation scientifique prouvant la durabilité des opérations de pêche envisagées, y compris la cohérence avec les dispositions de l'article 62 de la CNUDM, selon le cas, — le numéro d'un compte bancaire officiel et public pour le paiement de toutes les redevances » et Article 18 §. 2 « Si la Commission estime que les informations visées au paragraphe 1 du présent

d'ailleurs le droit de s'opposer à l'octroi d'une licence privée. C'est ainsi en France *l'Arrêté du 24 mai 2019 portant création de régimes d'autorisations européennes de pêche et d'appui pour des navires battant pavillon français de l'Union européenne et opérant dans les eaux de pays tiers à l'Union européenne* qui en traite¹³⁴⁸.

C'est sous l'impulsion des directives volontaires de la FAO pour la conduite de l'État du pavillon approuvées en 2014 et la volonté de renforcer la lutte contre la pêche INN par le meilleur contrôle des flottes européennes hors de ses eaux que la nouvelle réglementation (EU) 2017/2043 de l'Union européenne a été adoptée. Ceci fait aussi suite à l'avis du Tribunal international de la mer rendu en 2015¹³⁴⁹, où la responsabilité de l'Union européenne sur ses flottes a été rappelée en tant que principe de « *diligence due* », ce qui a induit un renforcement des exigences requises envers les États membres.

Aujourd'hui cette liste de dispositifs contractuels bilatéraux pour autoriser l'accès à la ressource pour des opérateurs des États membres dans les pays tiers est publiée sur le site de l'Union européenne depuis mai 2019. Il aura fallu plus d'un an pour que cette réglementation soit réellement mise en œuvre.

article ne suffisent pas pour évaluer le respect des conditions énoncées à l'article 17, elle demande un complément d'information ou de justification dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception de ces informations » et paragraphe 3 « Si, à la suite de la demande de complément d'information ou de justification visée au paragraphe 2 du présent article et après discussions avec l'État membre concerné, la Commission constate que les conditions énoncées à l'article 17 ne sont pas respectées, elle peut s'opposer à l'octroi de l'autorisation de pêche dans un délai de trente jours civils à compter de la réception de toutes les informations ou justifications requises. Si la Commission constate que ces conditions sont respectées, elle informe sans tarder l'État membre concerné de son intention de ne pas exprimer d'objections ».

¹³⁴⁸ cf. Annexe n°4 de ce document de thèse

¹³⁴⁹ Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit. p. 4

Section II. La capacité de l'Union européenne d'exporter son positionnement sur la pêche INN au sein des ORGP

Pour que les flottes hauturières de l'Union européenne accèdent en toute transparence aux ressources des eaux au-delà des juridictions nationales et hors du territoire maritime de l'Union, la seule possibilité est de le faire sous une autorisation de pêche donnée par l'État du pavillon, lorsqu'aucune ORGP n'est en place (voir *Supra* Section I). L'Union européenne est engagée aujourd'hui dans des accords bilatéraux ou multilatéraux, en particulier lorsqu'elle adhère à une ORGP, aux fins de coopérer à la gestion et la conservation des ressources halieutiques. Si l'activité de pêche n'entre pas dans une de ces dimensions, la pêche INN est actée et implique les États membres et l'Union car ce seraient des navires sans nationalité, sans droit, ou tout simplement en fraude du droit de l'Union. Pour lutter contre ce type de pêche non conformes, en haute mer, les actions de l'Union européenne coexistent dans le double cas des pêches benthiques et pélagiques (Sous-section I.). Dans ce cadre, pour sanctionner les États membres de l'Union européenne ou les pays tiers, des dispositifs dissuasifs de droit européen sont applicables en matière de lutte contre la pêche INN dans les zones au-delà des juridictions nationales (Sous-section II).

Sous-section I. Les relations et coopérations de l'Union européenne dans l'enceinte des ORGP benthiques et pélagiques

L'adhésion de l'Union à des ORGP et sa contribution à la coopération en matière de gestion des pêches engagent tout d'abord l'Union européenne en tant que représentant de ses États membres lors des négociations à mener. La relation entre l'Union européenne et ses États membres pêcheurs ne se fait pas sans conflits (§. I.), ce qui conduit parfois des incohérences ou des divergences d'appréciation lors des sessions de négociation et des phases de décisions menées dans les ORGP. On évoquera ici la région de l'océan Indien et le cadre juridique de l'APSOI qui assure la régulation récente des pêches benthiques. Le produit de l'APSOI et ce qui s'y décide, au-delà d'un intérêt pour le seul secteur de la pêche benthique nous paraît avoir des implications pour le traitement plus global dans l'océan Indien de la pêche INN (§. II.).

§. I. La compétence et l'influence de l'Union européenne dans les ORGP non sans conflits

L'Union européenne coopère de manière multilatérale, puisqu'elle a des intérêts de pêche dans une zone et pour des espèces définies, à travers le mécanisme des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Elle noue des relations avec plusieurs États tiers ou entités de pêche à

l'occasion du travail dans ces ORGP. C'est en premier lieu, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui consacre le rôle des ORGP ouvrant la place à une « *diplomatie halieutique multilatérale* »¹³⁵⁰.

L'Union européenne y représente ses États membres (par une délégation de la Commission) et parle d'une seule voix. Certains États membres sont représentés par eux-mêmes au titre de leurs territoires où le droit européen ne s'applique pas comme c'est le cas de la France à l'APSOI par exemple lorsqu'elle est présente au titre de certains de ses territoires localisés dans l'océan Indien. Seul le statut spécifique de la CCAMLR autorise et l'Union européenne et les États membres à y être Parties en même temps car celle-ci est une organisation mixte qui dépasse la question de la gestion des pêches et œuvre dans le champ du droit de l'environnement. Des conflits surgissent encore actuellement sur la participation seule de l'Union européenne ou conjointement avec ses États membres aux débats et prises de décisions dans le cadre d'organisme internationaux¹³⁵¹. La représentation du volet externe de la PCP lorsqu'elle parle d'une seule voix ne doit pas masquer l'importance des difficultés qu'elle rencontre avec son statut original qui balance entre un modèle étatique et intergouvernemental, et elle n'offre pas à l'analyste ou à ses partenaires la simplicité d'un État dont la personnalité juridique et les compétences souveraines sont rarement discutées. Ces questions sont des questions de compétences, mais aussi de pouvoirs, et peuvent devenir objet de litiges complexes relatifs aux processus de prise de décision - dans l'exportation de sa posture de lutte contre les activités de pêche INN - point qui a été durci de manière très sensible avec le traité de Lisbonne¹³⁵².

C'est à partir de 1999 avec une publication intitulée « *Communication concernant la participation de la Commission européenne aux organisations régionales de gestion des pêches* », puis avec l'arrivée de la Commissaire Maria Damaki en 2010 que la participation de l'Union européenne aux ORGP s'est particulièrement développée¹³⁵³. Représentée par la Commission, l'Union européenne joue un rôle actif dans six organisations régionales chargées spécifiquement de la pêche aux espèces de thons et assimilées¹³⁵⁴, et dans neuf autres ORGP en dehors de celles ayant uniquement un rôle

¹³⁵⁰ LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, 2001, op.cit., p 203.

¹³⁵¹ Cour de justice européenne, *Affaires jointes C-626/15 et C-659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, le 31 mai 2018.

¹³⁵² Conclusions DE L'avocat général M^{ME} Juliane KOKOTT présentées le 31 mai 2018, *Affaires jointes C-626/15 et C-659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*. Pour plus de détail se référer à la Partie II.

¹³⁵³ DROSS N., « L'Union européenne dans les organisations régionales de pêche », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération ?* Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, p 98

¹³⁵⁴ On note en 2017 : ICCAT – Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, IOTC - Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), WCPFC - Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central, IATTC - Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT), Accord relatif au programme international pour la conservation des dauphins (APICD, organisme lié à la CIATT), la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT)

consultatif¹³⁵⁵. Ainsi, hormis pour la NPFC, l'Union européenne est Partie contractante à toutes les organisations ayant un mandat contraignant.

L'Union européenne est active et influente lorsqu'il s'agit d'améliorer les performances de ces ORGP et a aussi été à l'origine de la création de nouvelles ORGP visant à réglementer une pêche auparavant non régulée comme avec la création de l'APSOI dans l'océan Indien.

La PCP de 2013 à l'article 29 précise les responsabilités de l'Union européenne au sein des ORGP qui doit « *s'efforcer* » d'améliorer l'efficacité de ces institutions afin de leur permettre de mieux conserver et gérer les ressources vivantes¹³⁵⁶. L'Union européenne a l'obligation de soutenir légalement la mise en place de mécanismes appropriés et transparents d'attribution des possibilités de pêche, la cohérence entre les cadres réglementaires respectifs des organisations et finalement encourage les comités d'application des organisations régionales de gestion des pêches à faire « *des évaluations périodiques de performance par des organismes indépendants et des mesures correctives appropriées, y compris de sanctions effectives et dissuasives, qui doivent être appliquées d'une manière transparente et non discriminatoire* »¹³⁵⁷. Elle porte et promeut les principes inscrits dans le droit de l'Union européenne au sein de ces ORGP ayant un pouvoir normatif afin de les y faire connaître. Par cet intermédiaire, et des effets d'influence, une part des contenus du droit européen est parfois transcrite dans le droit international régional et l'abonde. Ceci pour des raisons pratiques, de facilité, ou d'opportunité quand elle comble un vide dans le travail à fournir par l'ORGP par exemple mais sans qu'il y ait naturellement la moindre obligation juridique à cela. Cette tendance s'estomperait par ailleurs.

L'Union européenne peut d'ailleurs difficilement envisager d'appliquer les mêmes principes et normes que ceux applicables sur le territoire maritime de l'Union, sur des zones très lointaines où elle n'est qu'une Partie à un accord, tout en favorisant des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'Union¹³⁵⁸. Mais elle notifie dans une communication de 2011 relative aux relations extérieures de l'Union européenne, et dans l'objectif de diffuser les principes de cette

¹³⁵⁵ On note en 2017 : NEAFC - Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), NAFO - Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), NASCO - Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OSCAN), SEAFO - Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE), Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA), SPRFMO - Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS), Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), GFCM - Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), CCBSP - Convention sur la conservation et la gestion des ressources en colin dans la partie centrale de la mer de Béring (CCPMCBS)

¹³⁵⁶ Article 29, « *L'Union s'efforce de lancer le processus visant à améliorer l'efficacité des ORGP afin de leur permettre de mieux conserver et gérer les ressources vivantes de la mer relevant de leur compétence* », Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

¹³⁵⁷ Article 28 et 29, Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

¹³⁵⁸ Article 50, « *Il convient que l'Union promeuve sur le plan international les objectifs de la PCP, en veillant à ce que les activités de pêche qu'elle mène en dehors des eaux de l'Union reposent sur les mêmes principes et normes que ceux applicables en vertu du droit de l'Union et en favorisant des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'Union et des pays tiers. À cette fin, l'Union devrait s'efforcer de mener le processus visant à améliorer l'efficacité des organisations régionales et internationales afin de leur permettre de mieux conserver et gérer les ressources vivantes de la mer relevant de leur compétence, y compris en luttant contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)* », Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

politique au niveau international, que « *les actions extérieures de l'UE doivent être cohérentes avec les principes et objectifs de la PCP, à savoir la durabilité et la nécessité de sauvegarder les écosystèmes marins* »¹³⁵⁹.

Avec son Règlement (CE) INN 1005/2008, l'Union européenne va promouvoir les mesures de lutte contre la pêche INN¹³⁶⁰. En insistant sur l'aspect contrôle et surveillance des activités de pêches, elle influence ou anticipe les mesures prises au sein des ORGP avec, par exemple, l'obligation pour les navires de plus de 15 mètres d'avoir un système de surveillance satellitaire à bord (VMS) ou encore le numéro OMI unique d'identification obligatoire pour les navires hauturiers. L'aspect contrôle et surveillance que l'Union européenne a fait progresser passe aussi par la transparence des procédures d'application des mesures édictées par les organisations régionales. C'est dans ce cadre que les procédures de suivi de la conformité sont devenues davantage transparentes ; les observateurs ont été autorisés lors des réunions des Parties, les listes de navires autorisés sont maintenant pour la plupart accessibles en ligne, etc. Ces initiatives sont adoptées tôt par l'Union européenne et proposées dans les arènes régionales où se discute le droit régional des pêches. De plus, pour prolonger les objectifs de PCP, l'Union met à disposition des moyens supports pour les pays tiers et les ORGP afin que ces derniers puissent développer des capacités notamment des moyens de contrôles comme les systèmes de surveillance satellitaire¹³⁶¹.

Une fois une mesure adoptée par les ORGP, celle-ci sera notifiée aux États membres par la Commission et son applicabilité est directe en vertu de l'Article 216.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres* ». Cette obligation lie les États membres même sans transposition¹³⁶². Néanmoins quelques mesures de conservation sur les opportunités de pêche et l'effort de pêche, géré par le Conseil de l'Union européenne, lorsqu'il s'agit de la politique intérieure, devront être publiées au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) pour permettre sa transposition dans les ordres juridiques internes des États membres comme pour les totaux admissibles de captures publiés annuellement dans le règlement de l'Union européenne. Un cas particulier à évoquer est la procédure concernant la transposition des listes INN qui se fait par « *concomitologie* »¹³⁶³ en vertu de l'article 30 du règlement INN « *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, conformément à la procédure prévue à l'article 54.2* ».

¹³⁵⁹ Commission européenne, *la réforme de la PCP*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM/2011/0417 final.

¹³⁶⁰ On note ici que l'Union européenne communique largement sur la lutte contre la pêche INN dans sa dimension internationale ; politiquement https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_fr_et et juridiquement, par exemple, à l'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

¹³⁶¹ *Ibid.*, Article 30.

¹³⁶² DROSS N., « L'Union européenne dans les organisations régionales de pêche », 2014, op. cit., p 102.

¹³⁶³ *Ibid.*, p 102.

Si les règles du droit international sont plus strictes que celles de l'Union européenne, elles s'y appliquent tandis que la capacité de l'Union européenne à essaimer ses règles plus exigeantes vers d'autres institutions internationales n'est pas assurée. C'est le cas pour des mesures du ressort de l'État du port où le règlement INN précise que 5 % des inspections devront être effectuées chaque année. Dans la plupart des ORGP aucun seuil n'est encore établi (ex. : APSOI, CTOI) où seulement un petit pourcentage des captures débarquées doit être inspecté. Néanmoins le droit international décliné dans des ORGP peut toujours devenir plus restrictif que celui de l'Union européenne comme par exemple pour l'OPANO qui requière l'inspection de 15 % des captures débarquées, ce qui implique un effort des États côtiers européens¹³⁶⁴. Aussi, dans le cadre de l'APSOI, tous les navires de pêche transportant ou débarquant de la légine (*Dissostichus spp.*) qui entrent dans les ports des États parties doivent être inspectés¹³⁶⁵.

Les États membres doivent donc appliquer les règles plus strictes de l'Union européenne partout dans le monde si le droit international est plus souple, et devraient s'aligner sur les règles du droit international si elles s'avéraient plus strictes que celles de l'Union car cette dernière ne saurait établir des standards inférieurs à ceux des accords de droit international auxquelles elle se lie. Cette question reste en pratique toujours difficile. S'y ajoute que la Méditerranée gérée par la CGPM bénéficie d'une réglementation *ad hoc* au vu de la situation environnementale, sociale, économique et politique des bassins de cette mer semi-fermée, donc de mesures plus spécifiques que celle de la PCP¹³⁶⁶.

§. II. La régulation récente des pêches benthiques dans l'océan Indien, facteur d'entraînement d'un traitement global de la pêche INN

Si le fléau de la pêche INN sévit en tous lieux et mérite des initiatives universelles, pour certaines problématiques ou caractéristiques des activités de pêche, les mesures prises à un échelon régional sont plus appropriées, car plus dédiées, plus techniques, ou même plus contraignantes. C'est ce qui se passe aujourd'hui avec la pêche de fond dans l'océan Indien et son encadrement.

En dix années, la gestion des pêches de fond et la protection des écosystèmes dans les zones au-delà des juridictions nationales (ZAJN)¹³⁶⁷ ont été élevées au rang de priorités par la communauté

¹³⁶⁴ NAFO, *Conservation and Enforcement Measures 2018*, "Port State Control", Article 42 "Scope", §. 10. « Unless otherwise required in a recovery plan, the port State Contracting Party shall carry out inspections of at least 15% of all such landings or transshipments during each reporting year ». p 70.

¹³⁶⁵ APSOI, CMM 2017/08 *Conservation and Management Measure establishing a Port Inspection Scheme (Port Inspection)*, Article 22, « SIOFA, Contracting Parties, CNCPs and PFEs shall undertake inspections of all fishing vessels carrying or landing *Dissostichus spp.* which enter their ports »

¹³⁶⁶ Union européenne, Règlement (UE) No 1343/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) et modifiant le règlement (CE) no 1967/2006 du Conseil concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée

¹³⁶⁷ Par ZAJN on entend ici les fonds marins ne relevant d'aucune juridiction nationale, de même que la colonne d'eau se trouvant au-dessus de ces fonds et au-delà des 200 milles nautiques. Cette zone est aussi plus communément appelée « haute mer ».

internationale aussi bien pour des questions liées au droit de la mer que pour des préoccupations très sectorielles du droit des pêches¹³⁶⁸. La zone de l’océan Indien est particulièrement affectée par ce sujet des techniques profondes, de part une topographie de fonds marins - situés en zone internationale, que ce soit pour les sols (dite « La Zone » au titre de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) ou pour la colonne d’eau - et qui est caractérisée par de vastes zones de plaines abyssales, des systèmes de crêtes et de nombreux monts sous-marins¹³⁶⁹. Cet environnement en haute mer est important pour l’activité de pêche benthique et demersales, à des profondeurs exploitables, notamment dans les zones des monts sous-marins comme le Walter Shoal, le South West Indian Ridge, Madagascar Ridge, Mid- Indian Ridge, Ninety East Ridge et Broken Ridge. Les processus physiques engendrés par la dynamique des masses d’eau autour des monts sous-marins jouent potentiellement un rôle dans l’enrichissement de la chaîne trophique, conférant ainsi à ces écosystèmes, en termes de biodiversité et d’abondance spécifique, la dénomination de « point chaud » de biodiversité. De là, certains sites d’intérêt pour les bateaux de pêche pélagique, mais surtout - pour notre propos ici - de pêches profondes (chaluts ou palangres de fond).

Si l’océan Indien est une zone couverte par des institutions et des réglementations des activités de pêche y compris en haute mer, assez connues pour le secteur pélagique, avec l’active Commission des thons de l’océan Indien (CTOI) qui, à partir des années 2000, s’est attaquée à la question de la pêche INN, le secteur des pêcheries benthiques tropicales était ignoré et ce jusqu’en 2012 et l’entrée en vigueur de l’Accord des pêches du sud-ouest de l’océan Indien (APSOI) certaines espèces d’importance considérable (en termes de marchés) capturées, l’étaient donc dans un cadre encore non réglementé. Ces deux ORGP permettent théoriquement de combler une part des lacunes juridiques identifiées en droit et en gestion des pêches sur la zone de l’océan Indien sud-ouest en multipliant les espaces et les espèces soustraits à des mesures de conservation et de gestion de la pêche, améliorant du moins la pêche non réglementée en haute mer.

Pourtant l’ambition de réglementer une pêche en eaux profondes dans les zones au-delà des juridictions nationales a été et reste complexe car la course aux ressources dans cette partie du monde et donc aux profits économiques en est le principal *leitmotiv*, opérateurs européens inclus (A). Au vu du fonctionnement des institutions nationales, les contraintes d’une lutte régionale contre la pêche INN – en interaction avec le suivi et la surveillance des pêches pélagiques traitées

Cependant la ZAJN en plus d’englober la haute mer tient compte des fonds marins au-delà des plateaux continentaux nationaux. FREESTONE D., LAFFOLEY D., DOUVRE F., BADMAN T., *World Heritage in the High Seas: An Idea Whose Time Has Come*, UNESCO World Heritage Programme, IUCN, July 2016, p 14.

¹³⁶⁸ Pour citer quelques communications internationales visant ces préoccupations : Assemblée générale des Nations unies, Résolution 61/105 « La viabilité des pêches, notamment grâce à l’Accord de 1995 aux fins de l’application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s’effectuent tant à l’intérieur qu’au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, et d’instruments connexes » le 8 décembre 2006, Assemblée générale des Nations unies, Résolution 66/231 « Les océans et le droit de la mer », le 24 décembre 2011, etc.

¹³⁶⁹ Le terme “mont sous-marin” est défini et s’applique différemment selon les disciplines. L’article CLARK M., WATLING L., ROWDEN A., GUINOTTE J., SMITH C. (2011). “A global seamount classification to aid the scientific design of marine protected area networks”, *Ocean & Coastal Management* 54, 2010, classe les monts sous-marins “from the classical geological definition of discrete volcanic features with a vertical elevation from the surrounding seafloor of at least 1000 m, to more recent use of the term encompass much smaller elevation features which are believed to function in a similar ecological way to larger features”.

par la CTOI - est analysées en perspective des spécificités politiques, juridiques et économiques des États dans la mise en place des moyens de surveillance et de contrôle (B). L'enjeu ici n'est pas de tenter de classer ces systèmes juridiques car en perpétuelle évolution mais d'étudier les confrontations ou rapprochements à travers les conventions internationales et les influences mutuelles qui s'effectuent par le prisme d'un objectif commun : la lutte contre la pêche INN INN pour comprendre la potentielle transformation du droit international à venir sur cette région.

A. Les limites et les apports de l'application du concept de pêche INN dans la régulation de pêches benthiques de l'ouest de l'océan Indien

Si la régulation des espèces thonières et migratrices s'est construite progressivement notamment à partir de 1993 avec le point de départ de l'entrée en vigueur de la CTOI le 27 mars 1996, un vide n'était pas comblé : celui de la régulation de pêcheries *autres que pélagiques* en haute mer et sur des fonds au delà de la juridiction des États riverains. Seules quelques entreprises du secteur benthique ont recueilli pour elles-mêmes et ont communiqué des données sur ces pêcheries benthiques depuis 1965, loin d'une évaluation réelle des stocks d'espèces de fond et de l'impact de ces sortes de pêcheries sur l'écosystème¹³⁷⁰. Les pêcheries benthiques en eaux profondes étaient donc non déclarées, car aucun organisme n'avait un mandat pour exiger une telle collecte de données sur la zone, hormis la FAO au niveau global et l'État du pavillon s'il faisait le suivi. De même, elles étaient non régulées car aucune mesure de gestion ou de conservation n'avait été mise en place pour ces stocks de fonds capturés depuis la haute mer, voire elles étaient non règlementées (au sens d'INN) si l'État du pavillon n'avait pas (dans son ordre juridique) de mesures édictées dédiées à ces activités de pêche benthique auxquelles ses bateaux s'adonnaient dans la zone océan Indien

Lorsque l'APSOI vient combler ce vide, la Résolution 61/105 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la pêche durable de 2007 avait déjà requis de la part des ORGP de mieux réguler la pêche en eaux profondes qui ont un impact important et négatif sur les écosystèmes marins vulnérables¹³⁷¹. Des organisations régionales plus anciennes que l'APSOI ayant compétence sur des espèces pêchées en eaux profondes, telles que l'OPANO¹³⁷², la CPANE¹³⁷³ ou encore la SPRFMO (entrée en vigueur plus récemment en 2012) ne distinguent pas les mesures de conservation et de

¹³⁷⁰ Southern Indian Ocean Deepsea Fishers Association (SIODFA): <http://www.siodfa.org/index.php/the-sio/fishing-in-the-sio>

¹³⁷¹ §. 83, AGNU, A/RES/61/105 - *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2006.

¹³⁷² NAFO, *The Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Ottawa, 24 October 1978 (entered into force on 1 January 1979).

La NAFO est des première ORGP créée au niveau mondial originellement, en 1949, était originellement appelé ICNAF, International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) et a été remplacé par la NAFO en 1978.

¹³⁷³ NEAFC, *Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries*, London, 18 November 1980 (entered into force on 17 March 1986)

gestion de la prise en considération de critères et mécanismes identifiant la présence d'écosystèmes marins vulnérables (EMV) dans leurs zones respectives¹³⁷⁴. Ce sujet fait partie des derniers développements de la récente ORGP APSOI pour laquelle la réglementation de la pêche ne peut se distinguer de la question des impacts de cette technique sur le benthos et par conséquent sur les EMV en haute mer comme notifié dans la mesure de conservation et de gestion de l'APSOI 2017/01 sur les mesures provisoires de gestion de la pêche de fond¹³⁷⁵. Ceci a été, et est toujours, au cœur des débats des parties à l'APSOI, notamment dans la définition de zones fermées ou à fermer à la pêche pour protéger ces EMV. Toutefois, si la pêche INN réside souvent dans la non-conformité aux mesures techniques entérinées, cette question est plus discrète, surement plus complexe car technique, dans d'autres situations ; un exemple est fourni par la mise en place de mesures de conservation et de gestion alimentant un cas de pêche « non réglementée » de la part de l'Union européenne en 2019 qu'il convient de définir comme « illicite » ou pas.

Avec l'entrée en vigueur de l'Accord des pêches du sud-ouest de l'océan Indien (APSOI) en 2012 puis son fonctionnement effectif en 2016, avec attribution de son siège en France, à l'Île de La Réunion¹³⁷⁶, les premières mesures de conservation votées par l'organisation apparaissent. Certaines espèces d'importance considérable (en termes de marchés) autrefois non réglementées pour la pêche benthique comme les pêcheries d'alfonsino (*Beryx decadactylus*) ou de légine (*Dissostichus eleginoides*) deviennent réglementées pour la zone de haute mer et de fonds de la région de l'océan Indien sous compétence de l'APSOI. L'APSOI a établi une liste de sept espèces qu'il vise à réglementer en 2019¹³⁷⁷. Les premières mesures datent de 2016. En 2018 on compte 11 mesures de conservation et de gestion, en 2019, 15¹³⁷⁸. Le 21 avril 2017, la Thaïlande entrait comme neuvième État Partie¹³⁷⁹. Malgré ce développement de l'activité publique de production d'une réglementation APSOI qui doit être traduite par les États Parties dans leur législation ensuite, des questions persistent, comme autant de conditions de viabilité et de performance de cet APSOI dans sa lutte contre la pêche INN dans l'océan Indien.

La mobilisation de cette ORGP donne des obligations aux États toutefois le concept de pêche illicite et non-réglémentée dans le sens de pêche illicite n'est pas interprété de la sorte dans la pratique selon les enjeux économiques et politiques des Parties à l'APSOI. Cela touche directement

¹³⁷⁴ On peut noter que tous les écosystèmes marins sont tous vulnérables dans une plus ou moins grande mesure. Ces mécanismes de qualification s'applique du plus au moins vulnérables pour restreindre des zones de pêche.

¹³⁷⁵ Préambule, APSOI, CMM 2017/01 *Conservation and Management Measure for the Interim Management of Bottom Fishing in the SIOFA Agreement Area (Interim Management of Bottom Fishing)*, 9 October 2017

¹³⁷⁶ France, Décret n° 2017-1499 du 26 octobre 2017 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Saint-Denis de La Réunion le 8 juillet 2016, JORF n°0253 du 28 octobre 2017.

¹³⁷⁷ APSOI, liste des espèces : <http://apsoi.org/species-list>

¹³⁷⁸ MARSAC F., GALLETI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation" / « Les questions de gouvernance des monts et bancs sous-marins du sud-ouest de l'océan Indien, focus sur la gestion des pêches et la conservation marine », *Deep-Sea Research, special Issue*, Ed Payne A., Roberts M., et al, deposited 14 April 2019, accepted with peers with revision.

¹³⁷⁹ Les parties à l'APSOI sont en 2019 : l'Australie, Les Comores, les îles Cook, l'Union européenne, le Japon, la République de Corée, l'île Maurice, les Seychelles et la Thaïlande, La France.

l'Union européenne et les pratiques de ses États membres, qui reste pourtant un acteur central dans la lutte contre la pêche INN, ne serait-ce que par le règlement (CE) 1005/2008. L'Union européenne se retrouve parfois pointée du doigt par les autres Parties à l'APSOI du fait des encadrements réglementaires nationaux et des pratiques de pêches de quelques-uns de ses États membres, pêcheurs sur la zone. Dans cette région, le secteur des pêches benthiques se transforme et ne s'établit pas de la même manière selon les zones maritimes.

Selon les régions l'action de l'Union européenne ne fait pas figure systématique d'exemple de bonnes pratiques. Le 25 mars 2019, l'Union européenne informait le Comité scientifique de l'APSOI que deux palangriers espagnols pêchaient la légine juste en dehors des eaux de la CCAMLR dans la zone 7 de l'APSOI, dont un qui a opéré plus de 77 jours¹³⁸⁰. Cette pratique flirte avec les limites d'une pêche non réglementée, voire illicite pour plusieurs raisons.

La première est que l'État du pavillon, l'Espagne, n'a pas respecté ses obligations en mettant en place des mesures de gestion spécifiques à cette pêcherie - impliquant la responsabilité de l'Union européenne - comme demandée en 2018 par la *Mesure de Conservation et de Gestion pour la gestion provisoire de la pêche de fond dans la zone visée par l'Accord* de l'APSOI¹³⁸¹. Cette mesure – qui peut paraître très faible et temporaire – est la seule existante pour la gestion de la pêche de fond d'espèces ciblées par l'APSOI et est généralement révisée chaque année. Pourtant elle ne formule pas d'exigences draconiennes sur la gestion des accès aux espèces listées au niveau régional mais exige qu'une déclaration des activités de pêche au comité scientifique et au secrétariat de l'APSOI soit effectuée. L'APSOI étant un nouvel accord, il est prévu que des TAC et des quotas soient établis après 2020. Dans l'intervalle, cette mesure provisoire requiert d'établir et d'appliquer « *des mesures spécifiques pour limiter le niveau et l'étendue spatiale de l'effort de pêche de fond des navires battant leur pavillon* » pour les parties contractantes ayant pêché plus de 40 jours au cours d'une même année¹³⁸². C'est ici le cas du navire espagnol, pour l'Espagne (État du pavillon) qui n'a publié aucune mesure de gestion concrète s'appliquant à son effort de pêche pour le stock de légine (*Dissostichus eleginoides*) dans la zone APSOI. Aucune mesure espagnole n'a été transmise au secrétariat, ni au comité scientifique ce qui implique qu'aucun navire ne puisse être autorisé à pratiquer des activités de pêche de fond dans la zone de l'Accord jusqu'à ce que la disponibilité de ces informations soient assurées auprès du Secrétariat en y incluant une étude d'impact¹³⁸³.

Ceci est particulièrement inquiétant notamment parce que le comité scientifique estime que les captures de légine dans la zone SIOFA de William's Ridge risquent d'entraîner une mortalité totale

¹³⁸⁰ §. 25, APSOI, *Report of the Fourth Meeting of the Scientific Committee of the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA)*, Yokohama, Japan 25 – 29 March 2019, 195 p.

¹³⁸¹ APSOI, *CMM 2018/01 Conservation and Management Measure for the Interim Management of Bottom Fishing in the Agreement Area (Interim Management of Bottom Fishing)*, 8 October 2018.

¹³⁸² Article 9.1., APSOI, *MCG 2018/011 Mesure de Conservation et de Gestion pour la gestion provisoire de la pêche de fond dans la zone visée par l'Accord (Gestion Provisoire de la Pêche de Fond)*.

¹³⁸³ *Ibid.*, Article 10, 14 et 17.

par pêche supérieure à celle utilisée par la CCAMLR voisine, plus au Sud, pour déterminer la limite de capture¹³⁸⁴. Ainsi les objectifs de gestion de la CCAMLR pour cette population de légine risquent d'être minés¹³⁸⁵. Géographiquement, la quasi-totalité du plateau des Kerguelen est située dans la zone gérée par la CCAMLR à l'exception de la crête de William située du côté Est du plateau s'étendant dans la zone statistique 7 de l'APSOI, là où les navires espagnols pêchent. Sur la base des avis du comité scientifique, les deux palangriers espagnols opérant dans la zone APSOI 7 mettent en péril la population de légines australes avec des stocks susceptibles d'être fortement atteint, éventuellement de s'effondrer. Afin de garantir la durabilité de cette population de légine, donc celle de son exploitation, les données des activités de pêche dans les zones de la CCAMLR et de l'APSOI devraient être intégrées, *via* une collaboration APSOI- CCAMLR, comme l'entend un protocole d'accord entre les deux organisations pour l'échange de données et d'informations scientifiques.

La jurisprudence dans l'affaire 21 devant le Tribunal international du droit de la mer vient renforcer ce dernier argument puisqu'il est fait clairement mention que les mesures prises au titre d'une obligation d'un État dans une ORGP « *devraient être cohérentes et compatibles avec celles prises dans l'ensemble de la région par l'organisation régionale pertinente* »¹³⁸⁶. Ainsi une poursuite de la pêche dans la zone de l'APSOI dans des conditions procédurales bien inférieures à celles prévalant dans la zone CCAMLR est contraire au droit international, et peut potentiellement être considérée comme une situation de pêche "INN". Au vu des informations actuelles collectées par le Comité scientifique, la question de l'activité de bateaux espagnols pourrait -elle basculer sous la qualification de pêche non réglementée, au sens d'illicite (donc INN), condamnable en vertu du droit dérivé de l'Union européenne : le règlement (CE) 1005/2008 ?

Rappelons-le, selon l'article 4.a du règlement (CE) 1005/2008 la pêche non réglementée vise des activités « *menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches par des navires de pêche sans nationalité, par des navires de pêche battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par toute entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation* ». Ici aucun des trois cas ne s'applique aux bateaux espagnols, seule la fin de la phrase interpelle : « *d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation* ».

Comme l'unique mesure phare APSOI encadre très peu l'activité de pêche de légine puisqu'elle est temporaire et révisable, elle n'est pas entièrement respectée par un État (de l'Union européenne) qui a reporté que ses navires se livraient à de telles activités pour plus de 40 jours ; cette situation a

¹³⁸⁴ §. 141, APSOI, *Report of the Fourth Meeting of the Scientific Committee of the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA)*, 2019, op. cit.

¹³⁸⁵ *Ibid.*, §. 141.

¹³⁸⁶ Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit., p 66.

fait naître des protestations pour voire déclarer ce cas comme constitutif de pêche « illicite » voir « non réglementée (INN) ». Dans une lettre envoyée à la Commission européenne par le WWF, la question a été clairement posée. Ce à quoi la Commission répond que les deux navires palangriers espagnols opèrent légalement et conformément aux règles applicables de l'APSOI puisqu'une mesure temporaire est actuellement en place et donc que la pêche est réglementée par l'ORGP¹³⁸⁷. Si ces conditions d'exploitation de la pêcherie sont favorables et formées de très peu de mesures d'encadrement de la pêcherie, on peut considérer que la seule présence d'une mesure matérielle suffit à dire que la pêche est réglementée ; la situation est donc plutôt celle d'une activité de pêche non conforme au droit (fut-il réduit à la portion congrue), plutôt que non réglementée. A la réunion des Parties de l'APSOI de 2019, des mesures complémentaires ont été adoptées (mesures d'atténuation pour les oiseaux de mer, mesures visant les prises accessoires de requins des grands fonds, système VMS, etc.) pour améliorer le cadre légal de la gestion des stocks de légine ; quelques efforts restent à faire pour atteindre le niveau de mesures et les exigences de la CCAMLR¹³⁸⁸.

Cette réponse de la Commission européenne évite un précédent fâcheux en défendant une réglementation partielle des nouvelles pêcheries, qui sont finalement dans ce cadre « mal » ou « peu » réglementées en pratique, sans être illicites. Est-ce que cette pêche « mal » réglementée mérite d'être tolérée sur un temps court avant de pouvoir passer sous la qualification de pêche illicite ? C'est une question à laquelle le droit international général des pêches ne peut répondre de manière universelle, seul le droit régional des pêches le fera. Dans cette perspective l'expansion de nouvelles pêcheries « non réglementées » - c'est-à-dire non (encore) encadrées par de mesures techniques fortes, mais pas illicites- , comme celles de requins, peut devenir un nouveau *modus operandi* qui permet de continuer de pêcher *via* des effets de nouvelles techniques, de nouvelles recherches de nouvelles espèces, le temps qu'un droit dans l'ORGP destiné à réguler soit voté... Cet effet du système qui peut jouer à la fois sur les capacités d'innovation des bateaux et des pêcheurs et sur l'inertie du droit de l'ORGP à réagir (1 à 2 an en moyenne) reste problématique. L'encadrement défaillant de la capture de requins est un exemple. La seule option reste la présence de moyens de contrôle et de surveillance aptes à repérer les situations par trop abusives et de les révéler pour analyse et qualification.

Ceci nous mène à penser que la portion du concept de Pêche INN constituée par la pêche « non réglementée » a davantage un rôle de limitation de la liberté absolue de pêche en haute mer, en réduisant les poches océaniques qui peuvent être laissées sans réglementation car hors par exemple du ressort de compétence des ORGP. La persistance de zones maritimes sans règles est de moins en moins admise dans le droit des pêches contemporain. Le concept de Pêche INN a donc conduit à voir s'étendre les zones sous réglementation même embryonnaires, et à voir s'accroître la

¹³⁸⁷ La lettre est disponible en annexe.

¹³⁸⁸ European Commission, *Letter to WWF "Your letter of 12 June 2019 on the activities of two Spanish longliners in the SIOFA region"*, Ref. Ares (2019)4626692, 17 July 2019.

règlementation sur les techniques. Il semble plus difficile de le mobiliser comme moyen de sanctionner l'inertie des États dans leur obligation de produire des règles juridiques nationales et régionales – et donc d'être passibles d'un reproche pour carence.

Dans ce contexte de compétition entre flottes ici benthiques et de la raréfaction des sites où les pêches profondes sont admises, l'Union européenne, (comme le font tous les États Partie à une ORGP) soutient davantage ses États membres (Espagne, France...) qu'elle ne les condamne, malgré le poids du comité scientifique de l'APSOI et la mention de préjudices à attendre sur l'espèce ou l'écosystème prélevés.

Si la portion du concept de pêche INN constituée par la pêche illicite focalise l'essentiel des débats, car peut-être plus facile à traiter politiquement et juridiquement, les pêches non déclarées et non réglementées sont souvent un aspect important du problème et induisent des impacts mal appréhendés, et à notre sens mal traités.

Pour que l'Union européenne s'élève en chef de file plus crédible dans la lutte contre la pêche INN, elle devra prendre des mesures plus incisives lorsque ses États membres s'engagent dans des activités de pêche INN supposée, hors du territoire maritime de l'Union européenne. Toutefois, dans ces ORGP, l'Union européenne est le porte-parole de ses États, ceux-là même qui sont parfois en concurrence entre eux, *via* des situations de souveraineté en ZEE sur les ressources adjacentes à la mer territoriale (les ZEE de la France dans l'océan Indien en particulier) et dont les pêcheurs en eaux lointaines s'agacent ; - en particulier les espagnols et les français. L'ensemble étant à mettre en relation avec les positions des Parties à l'APSOI mais aussi à la CCAMLR (Chili, Argentine, Royaume-Uni, Australie, France et Nouvelle-Zélande) et aux souverainetés des États côtiers sur des zones adjacentes de plus en plus éloignées (Afrique du Sud, Madagascar, Maurice, Seychelles...) dont il faut tenir compte ou avec lesquelles coopérer (ZEE France et Afrique du Sud par exemple)¹³⁸⁹. La France, *via* la direction des pêches maritimes, est dans ce cas dans une position diplomatique difficile, devant essayer de conserver ses intérêts souverains car elle dispose d'une pêche de légine dans sa ZEE pour ce qui est de la participation à la CCAMLR, tout en ne souhaitant pas aller contre ses partenaires espagnols à l'APSOI. Elle ne se prononce donc pas sur de telles activités non-conformes dans ce dernier cas.

Globalement, l'APSOI, compétente sur la zone au-delà de la juridiction, et pour les pêches benthiques, fait naître un nouvel ordre juridique (sectoriel), plus dur et plus critique en théorie face à des pratiques de pêche INN, en ayant adopté finalement assez vite (entre 2016 et 2019) quelques mesures de conservation et de gestion (voir *Supra* partie I). Les pêches benthiques, longtemps à la marge du droit des pêches par comparaison avec le secteur régulé des pêches pélagiques (espèces thonières et assimilées) sont sans doute plus perméable au droit de l'environnement, du moins

¹³⁸⁹ MARSAC F., GALLETTI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation", 2019, op.cit..

celui qui porterait sur les écosystèmes marins vulnérables, et visent des périmètres et des écosystèmes identifiés et cartographiés de sites benthiques comme les monts-sous-marins qui ne bougent pas. Il permet une construction d'instruments dédiés à la réduction des occurrences de cas de Pêche INN dans un contexte qui n'est pas celui habituel des pêches pélagiques de l'océan Indien, et c'est un facteur d'entraînement de tout le droit des pêches dans la région. Historiquement, la pêche INN est née et a été absorbée par le droit des pêches pélagiques (thons, et espèces assimilées, requins pélagiques) dans les ORGP toujours soumises à de fortes pressions économiques sur ces espèces à forte valeur ajoutée de la part des acteurs du secteur. Ce droit des pêches pélagiques est par conséquent peut-être plus lent à évoluer. La colonne d'eau en haute mer et dans les eaux sous juridiction, lieu où les espèces pélagiques évoluent, n'est pas un territoire vulnérable à protéger (hormis les risques de pollutions), et ces dernières sont très mobiles et connues pour se reproduire plus rapidement.

Dans ce cadre, la régulation récente des pêches benthiques peut avoir des effets indirects et des implications qui renouvellent le traitement public de la pêche maritime pélagique et benthique pour l'empêcher de tomber sous le coup de qualification de pêche INN ; on ne peut pas ne pas s'interroger sur les leviers d'actions et dispositifs de collecte, notamment la surveillance (préalable à la révélation de la pêche INN), que la CTOI a historiquement incarnés et mobilisés dans le champ des pêches pélagiques et dont il faut concevoir un *alter ego* dans le champ des pêches benthiques, tout en partageant probablement les moyens publics de surveillance et de patrouille sur de très vastes zones.

B. La surveillance et la condamnation de la pêche INN dans une zone fragile

D'après la FAO, la part des stocks de poissons maintenus à des niveaux d'exploitation viables a considérablement diminué depuis les années 1970. L'océan Indien ne fait pas exception, en particulier pour les pêches pélagiques avec les thonidés pleinement exploités ou surexploités comme l'albacore¹³⁹⁰ avec un plan de reconstitution des stocks assez ambitieux mais en cours¹³⁹¹. La pêche INN contribue à cette situation de surpêche en sapant les efforts de gestion formelle. Une perte pour les États de la région est estimée à 400 millions de dollars¹³⁹². Un meilleur déploiement des moyens juridiques et pratiques de surveillance et de contrôle des opérateurs est nécessaire, voire urgent.

Dans le sud-ouest de l'océan Indien, plus de 50% de la production de thon est pêchée par les nations de pêche lointaines telles que l'Union européenne, Taïwan, Japon, Corée, Chine. Quant aux

¹³⁹⁰ CTOI, *Rapport de la 19^{ème} session du Groupe de travail de la CTOI sur les thons tropicaux*. Seychelles, 17-22 octobre 2017, 116 pp.

¹³⁹¹ CTOI, *Résolution 17/01 de la CTOI sur un plan intérimaire pour la reconstruction de l'océan Indien de stock d'albacore dans la zone de compétence de la CTOI*, 2017.

¹³⁹² COI, *Termes de référence, expertise technique pour l'ancrage institutionnel du Plan régional de surveillance des pêches sous l'égide de la Commission de l'océan Indien*, COI-PRSP, 2018.

États côtiers, un fort protectionnisme diplomatique émergent et la demande de disposer de plus de possibilité de pêche sur des ressources clés, toutefois surexploités comme l'albacore, remet en cause les droits usuels des nations de pêche lointaine et augmente la pression sur les stocks ainsi que les activités de pêche INN.

Toutefois, le manque de capacité d'États côtiers en développement de la région, avec peu de données de conformité quant aux règles et rendus que la CTOI exige, des accords d'accès aux pêcheries opaques, tout ceci sur un fond de manque de suivi, de contrôle et de surveillance uniforme des pêches ne convainc pas les États pratiquant la pêche lointaine de faire des efforts de redistribution, considérant que cela alimenterait une compétition déloyale dans laquelle la pêche INN sortirait gagnante.

Pour une zone vaste, difficile à contrôler car souvent loin des côtes, la nécessité de coopérer pour développer des moyens de surveillance efficaces et moins coûteux, donc en commun, est apparue depuis une dizaine d'années. Ceci pose de grandes difficultés, là où pour les pêches benthiques, l'encadrement juridique des moyens de contrôle en haute mer a été adopté en 2019¹³⁹³, ce qui dans la pratique va conduire à interagir avec le contrôle des pêches pélagiques.

En premier, en 2007, à Mahé, les ministres des pêches des pays de la Commission de l'océan Indien et la Commission européenne ont convenu de travailler ensemble pour lutter contre la pêche INN et établir le plan régional de surveillance des pêches (PRSP)¹³⁹⁴. Le PRSP a débouché sur un protocole de contrôle et de surveillance (SCS) mutualisé pour le partage d'informations sensibles, l'activation de bases de données VMS nationales et régionales et le déploiement conjoint de patrouilles maritimes et aériennes des États membres de la Commission de l'océan Indien et d'États partenaires comme le Kenya, la Tanzanie et le Mozambique. Ce programme s'appliquant uniquement dans les ZEE a des limites de par son mandat géographique et par le fait qu'il fonctionne depuis plus de 10 ans avec le soutien financier de projets internationaux et de bailleurs¹³⁹⁵.

Suite à la déclaration ministérielle, il avait été convenu que le programme devrait être soutenu par des contributions financières des pays membres, y compris le recouvrement d'amendes et de pénalités. Cette décision n'a pas connu de traduction, malgré la création d'un compte bancaire dédié à cet effet, aucun fond n'a été payé par les États participant au PRSP. L'une des raisons de l'échec de ce financement interne du PRSP est que les poursuites dépendent d'autres ministères tels que le ministère de la justice et que les fonds ne parviennent quasiment jamais jusqu'au ministère de la

¹³⁹³ APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2019/10 pour la surveillance des pêches dans la zone visée par l'accord (surveillance)*, Contraignant au 10 octobre 2019.

¹³⁹⁴ COI, *Déclaration ministérielle pour la création d'un plan régional de surveillance des pêches (PRSP) pour combattre collectivement la pêche illégale dans le Sud-Ouest de l'océan Indien*, Mahé, 2007.

¹³⁹⁵ De 2018 à 2019, ce programme a été interrompu pendant presque un an à cause de l'attente de financement de l'Union européenne et de nouveau bailleurs de fond.

pêche, démontrant les faiblesses potentielles actuelles d'une chaîne du recouvrement des amendes et pénalités. De plus, la plupart des États avancent l'argument de ressources financières limitées pour soutenir toutes leurs activités en même temps. Ils sont contraints de rationaliser leurs dépenses/finances en se limitant parfois à des priorités stratégiques immédiates et à court terme.

Dans ce cadre et au vu de la limite du programme et des capacités des États de la région, un centre régional de surveillance et de contrôle des pêches à l'intersection des pêches benthiques et pélagiques est souhaité. Toutefois le contexte politique de l'affiliation de ce centre est un obstacle. L'affiliation juridique de ce centre à la COI ou à la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA) est un obstacle car tous les États de la région n'y sont pas inclus, dans le cas de la Communauté de développement d'Afrique australe, c'est l'Union européenne qui s'y oppose la France ne pouvant en faire partie. Ces enjeux économiques et politiques, malgré les déclarations de coopération souhaitées limitent la mise en place d'un programme de surveillance conjoint, économiquement plus viable que les programmes nationaux et donc l'augmentation espérée de la transparence lors de l'échange de données, susceptible de stopper développements actuels de la pêche INN. Aujourd'hui, des programmes de financement de l'Union européenne, de la Banque Mondiale et autres donateurs sont installés sans vraiment de cohérence, de résultats concrets ou d'autonomie dans l'échange d'information sur les navires de pêches (incluant les positions satellitaires, élément clé de la lutte contre la pêche INN) dès lors que les bailleurs se retirent.

La création d'un centre régional de surveillance continue de rester au cœur des discussions entre les États côtiers. Celui-ci pourrait s'institutionnaliser sous les auspices de la CDAA, de la COI avec des protocoles d'entente (MoU) pour les autres États souhaitant coopérer ou encore être établi comme un centre indépendant, en dehors du cadre de la CTOI ou de l'ASPOI. Cette semi-indépendance politique, où le fonctionnement quotidien s'effectuerait entre opérateurs techniques permettrait sûrement une plus grande coordination et un rapprochement de ces deux types de pêcheries, benthiques et pélagiques, dont le droit plus dur des pêches benthiques nouvellement réglementées pourraient peser sur la réponse en termes de contrôle que nous fournissent les pêcheries pélagiques.

La contribution des législations et réglementations nationales dans le traitement plus élargi de la pêche pélagique et benthique INN a un premier impact sur la gestion de ces pêcheries, notamment sur les points d'accès à la ressource. Chaque État partie y autorise ses navires et les navires étrangers dans sa zone sous juridiction. La législation du registre des navires et des autorisations de pêche (licences ou permis) directement données par l'État côtier selon la zone, ou à travers d'accords bilatéraux négociés entre États (accord public) ou entre un État et une entreprise (privé) est donc importante.

Les autorisations de pêche font partie des moyens de gestion des pêches puisqu'elles suscitent la

pêche d'une certaine quantité de poisson et d'une espèce particulière. Les autorisations doivent être bien gérées, transparentes et limitées en termes de captures afin de ne pas faire des activités de pêche dans la région des activités de rente immobilières ou opaques. Des informations sur le nombre de navires industriels opérant et sous quel régime forment la pierre angulaire de la gestion des pêches et des moyens de contrôle et de surveillance.

Le manque de visibilité, le mauvais usage ou l'échec du système de marquage ou d'enregistrement des navires de pêche et des activités liées, couramment observés dans la plupart des enquêtes dans la région, sont considérés comme l'une des principales facilités de pêche INN dans les eaux nationales et en haute mer¹³⁹⁶. Les propriétaires sont en mesure de réenregistrer les navires sous d'autres pavillons en poursuivant un intérêt commercial ou pratique. Dans certains pays, les propriétaires ont sous-traité la nationalité de leur navire par le biais de pavillon de complaisance.

Aujourd'hui, des régimes d'octroi de licences de pêche non transparents dans la région continuent de mener à de nombreuses infractions en raison des failles qu'ils créent avec l'avantage d'éviter la conformité ou de contourner la réglementation. Par exemple, dans la région du sud-ouest de l'océan Indien, la pêche non déclarée persiste dans les pêcheries thonières, au travers en particulier des prises accessoires de requins. Les espèces de requins deviennent parfois les principales espèces poursuivies visées par les licences de pêche au thon. La valeur marchande croissante des ailerons de requins a probablement entraîné un ciblage accru de ces espèces, à l'instar des holothuries dans un autre contexte de pêcheries. La résolution 15/01 de la CTOI sur l'enregistrement des données de capture et d'efforts par les navires de pêche et la résolution 15/02 sur les exigences de déclaration statistique obligatoire pour les Parties contractantes et Parties coopérantes non contractantes de la CTOI ont établi des conditions de déclaration pour les espèces de requins dans les journaux de bord afin d'améliorer la collecte de données et les statistiques sur les prises accessoires dans les pêcheries thonières. Ce processus en est à ses débuts et la pratique doit encore être améliorée.

En dehors des questions des conditions de déclaration des captures, les activités connexes telles que le transbordement non contrôlé, permettent aux opérateurs de pêche INN de blanchir le poisson illégal avec les documents légaux du navire.. Les navires affrétés soumis à des réglementations plus faibles sont également apparus comme une nouvelle donne. Tous les navires de pêche étrangers, y compris les navires de ravitaillement et de transport, opérant dans la région devraient donc opérer sous une licence valable respectant les mêmes exigences pour éviter une concurrence déloyale – notamment au regard des prix différents de l'enregistrement des navires et des licences de pêche.

¹³⁹⁶ KAO S., "International Actions Against IUU Fishing and the Adoption of National Plans of Action", *Ocean Development & International Law*, Vol. 46/1, 2015, pp. 2-16.; ERCEG D., "Deterring IUU fishing through state control over nationals", *Marine Policy* 30, 2006, pp. 173-179.

L'analyse n'est pas reproductible selon les zones du monde où elle est menée. Par exemple une idée émerge dans la doctrine, à l'instar du *Pacific Islands Forum Fisheries Agency* (FFA), entité qui a été établie pour mettre en commun des moyens de contrôles et de surveillance allant de pair avec des mesures juridiques contraignantes régionales limitant l'opacité des navires présent dans la zone du Pacifique.

La FFA a développé un registre régional de navires faisant état des « bonnes pratiques » (ou *good standing* en anglais) en 2016. Ce registre exige par exemple d'avoir un système de surveillance satellitaire avec des règles régionales harmonisées permettant la centralisation des données SNS dans la région du pacifique. Un navire de pêche étranger, non inscrit sur cette liste, ne peut être titulaire d'un permis de pêche, ni être titulaire d'une licence de pêche, sauf si ce navire est en règle dans le registre des navires FFA¹³⁹⁷. L'attestation de régularité de l'inscription au registre doit être conservée à bord à tout moment. Ce qui est plus ambitieux est que les membres de la FFA, et donc les États côtier de la région, ne peuvent immatriculer un navire de pêche étranger ou un navire d'appui que si ce navire de pêche d'appui est en règle au registre des navires de la FFA et inscrit au registre des navires de pêche de la WCPFC. Chaque membre de la FFA informe les gouvernements, les associations et les opérateurs indépendants chargés de l'exploitation des navires de pêche étrangers qui exercent ou pourraient vraisemblablement pêcher dans la ZEE du registre des navires de la FFA, de l'exigence de conformité avec le registre des navires de la FFA et l'inscription au registre des navires de pêche de la WCPFC en tant que conditions de licence et que tous les frais qui pourraient être exigés constituent des frais d'administration d'une taxe régionale pour le contrôle des navires et n'ont aucune incidence sur les droits de licence ou d'accès.

Ce système veut limiter ainsi les contrats opaques pour l'accès à la ressource dans les ZEE. De plus, transférer les listes de navires entre régions ou États demande également de transférer les données VMS au fur et à mesure que les navires transitent d'une zone à une autre, ce qui n'est pas fonctionnel aujourd'hui dans le paysage légal de l'océan Indien.

Le registre régional de navires à « bonnes pratiques » exige également que tout navire soit retiré de la liste si une activité suspecte liée à la pêche INN est documentée¹³⁹⁸. L'annexe y décrit ce qui est

¹³⁹⁷ FFA, *The Harmonised Minimum Terms and Conditions for access by Fishing Vessels As amended by FFC99*, 4 July 2016.

¹³⁹⁸ *Ibid.*, Annexe 4: "Good standing may be withdrawn if: (a) the vessel operator has been convicted of a serious offence against the fisheries laws or regulations of an FFA member and has not fully complied with any civil or criminal judgement in respect of such offence; (b) evidence exists that gives reasonable cause to believe that the operator has committed a serious offence against the fisheries laws or regulations of an FFA member and it has not been possible to bring the operator to trial; or (c) following notification by the Director-General on behalf of the FFA members the vessel operator uses, continues to use or attempts to use fishing methods or fishing gear that are banned or considered harmful by the Committee. (d) The vessel has been listed on an IUU Vessel List and this will be grounds for the Director-General to have such vessel's good standing withdrawn until such time as that vessel has been removed from the IUU list. 5.2 Good standing may be suspended if there are reasonable grounds to believe that the vessel operator violated terms and conditions of access, including but not limited to: (i). failure to report entry into and exit from zones; (ii). failure to report while in a zone; (iii). misreporting of catch on board; (iv). assault, obstruction, resist, delay, refuse boarding to, intimidate, use of threatening or abusive language or behaving in a threatening or insulting manner, and interfering in any way with the performance of the duties of an authorised officer or observer (v). improper marking of the vessel and gear; (vi). failure to activate the ALC/MTU upon entry into zones; (vii). failure to provide manual reports when so directed by the delegated FFA member authority while in a zone in the event of an ALC/MTU breakdown; (viii). failure to stow fishing gear and leave the zone in the event that manual reports cannot be provided; (ix). failure to take the vessel to a nominated port for ALC/MTU repair when so directed by the delegated FFA member authority; (x).

entendu par pêche INN de manière très précise. Ceci harmonise le concept de pêche INN à travers les ordres internes des États de la région, limitant les vides et interprétations juridiques ; ceci est un moyen de se soustraire au, ou dépasser, le mécanisme de liste de navires INN des ORGP, vu comme peu ambitieux, en refusant clairement l'accès à la ressource d'un navire suspecté dans la région.

L'Union européenne, par une présence politique et financière forte (premier contributeur financier à la CTOI) pèse par ses rapports bilatéraux avec les États côtiers de l'océan Indien. Les États tiers non concernés par le fait d'être conformes aux règles de la CTOI ne peuvent pas être, tenus seuls, responsables de la détérioration de l'état des stocks. La conformité aux règles émanant de la CTOI repose sur le respect volontaire des obligations, puisqu'aucune sanction n'a jamais été prise contre un État. Ce qui entraîne une non coercition générale ou même par État devant une activité de pêche qui entre dans le cadre d'une définition a priori de « l'illicéité » mais également des différends non résolus concernant l'attribution des captures. L'Union européenne n'est pas exempte de reproches que lui adressent d'ailleurs certains États. En 2019 le gouvernement Sud-Africain a déposé plainte contre la Commission européenne au regard des flottes espagnoles qui auraient dépassé le quota d'albacore de 9 000 tonnes, limité à un niveau déjà trop élevé pour être durable¹³⁹⁹. Dans la région, il n'existe pas d'allocation par État sur les totaux admissibles de captures pour les espèces thonières - une discussion politique tendue depuis des années – l'effort est donc figé. Mais même ici la limite avec la pêche « illicite » est fine puisque le plan de reconstruction de l'albacore (*Thunnus albacares*) en 2018 avait demandé à ces États un effort de réduction de l'effort de pêche de 15% pour les senneurs, 10% pour les filets maillants dérivants et les palangriers, puis de 5 % pour les autres engins sur la base des déclarations de 2014¹⁴⁰⁰. Le comité d'application s'est toutefois dit préoccupé par le fait que certaines parties n'avaient pas respecté cette obligation de réduction de l'effort dont l'Union européenne et plus particulièrement la flotte espagnole – de là la plainte de l'Afrique du Sud¹⁴⁰¹.

Le non-respect de la Résolution 18/01 sur un plan provisoire pour reconstituer le stock d'albacore de l'océan Indien dans la zone de compétence de la CTOI, peut-il engendrer une condamnation si la pêche est non conforme à la résolution, c'est-à-dire à l'effort de réduction souhaité ? L'Union européenne n'ayant pas intérêt à auto-sanctionner ses flottes, le cas de la plainte de l'Afrique du Sud, nous révélera peut être un accroissement de la juridicité du concept de pêche « illicite ». Une telle démarche requière des coûts de poursuite et ne peut pas s'effectuer automatiquement et pour tout cas. Le niveau de conformité des États parties de la CTOI nous paraît très faible de manière générale, avec des situations de « passager clandestin » au sein du groupe CTOI, comme les Comores, par exemple, qui fragilisent le système.

interfering with, tampering with, altering, damaging, or disabling the ALC/MTU; (xi). failure to comply with licence conditions regulating the harvest of target and non-target?

¹³⁹⁹ CTOI, Rapport de la 16e session du Comité d'application Hyderabad, Inde, 9-11 juin 2019.

¹⁴⁰⁰ CTOI, Résolution 18/01 sur un plan provisoire pour reconstituer le stock d'albacore de l'océan Indien dans la zone de compétence de la CTOI, 2018.

¹⁴⁰¹ §. 36, CTOI, Rapport de la 16e session du Comité d'application Hyderabad, 2019, op. cit.

La CTOI conserve un rôle sans précédent à jouer au regard de son mécanisme de mise en conformité. En raison de sa structure de gouvernance intrinsèquement faible, les mesures de conservation et de gestion ont peu de chances d'être pleinement appliquées puisque reposant sur une conformité volontaire des États, donc fragmentée, et sans capacité de rétorsion. Une proposition de mise à jour et à niveau du mécanisme de conformité sur la table depuis deux ans et soutenu par l'Union européenne a une nouvelle fois été rejetée en 2019.

Sous-section II. Les dispositifs applicables dans les zones au-delà des juridictions nationales aux États membres de l'Union européenne

Avec la nouvelle PCP, l'Union européenne en dehors de ses eaux veut appliquer les mêmes principes et normes exigées par le volet interne¹⁴⁰². Comme puissance maritime (au sens des activités déployées sur les mers et océans) et premier territoire du marché d'importation des produits halieutiques, elle ne fait pas, de notre point de vue, que contribuer au développement du droit international des pêches, elle structure un certain ordre juridique mondial qui la reconnaît dans un rôle de porte-parole actif aux Nations Unies, à la FAO ou encore au sein des organisations régionales de gestion des pêches.

Dans le cadre légal d'un volet externe conforme à sa politique intérieure de pêche et accompagné du Règlement (CE) INN 1005/2008, elle institue des dispositifs auxquels les pays tiers vont être confrontés et responsabilise aussi ses États membres dans les eaux au-delà des juridictions nationales.

Le règlement (UE) 1005/2008 introduit des outils et des procédures afin de veiller à ce que les États membres au-delà de leurs juridictions et les pays tiers lorsqu'ils exportent leur prises vers l'Union européenne ne s'adonnent pas à des activités non conformes l'Union agit, tout en aidant, les pays tiers à sortir de leurs difficultés de gestion des pêches, Elle se donne, en premier, une responsabilité internationale vis-à-vis des pays tiers lorsque des navires battant pavillon de ses États membres (France, Espagne, Portugal, Italie...) s'adonnent à des activités de pêche INN (§. I.) mais a également conçu des réponses coercitives vis-à-vis de pays tiers non coopérants (§. II) souhaitant accéder à son marché.

§. I. La responsabilité internationale de l'Union européenne vis-à-vis de pays tiers victimes de pêche INN

¹⁴⁰² Article 28.d, Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*, op. cit.

Les États sont seuls souverains pour octroyer une autorisation à leurs navires dans les zones au-delà des juridictions nationales et donc de celles de l'Union européenne. Cette responsabilité est engagée pour ces États et pour l'Union européenne lorsqu'un cas de pêche INN est documenté dans les zones internationales ou dans les eaux des pays tiers. Si des éléments « *probants* »¹⁴⁰³ démontrent que les conditions sur la base desquelles une autorisation de pêche a été délivrée ne sont plus remplies, il convient que l'État membre agisse par des actions tangibles, « *y compris modifier ou retirer l'autorisation accordée et, si nécessaire, imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives* »¹⁴⁰⁴ au navire de son pavillon. Dans le cadre de pêcheries relevant d'une ORGP ou d'un APPD, si un navire de pêche de l'Union ne respecte pas les conditions d'une autorisation de pêche et lorsque l'État européen l'octroyant ne prend pas les mesures appropriées pour y remédier, il est sommé de le faire par la Commission, puis à défaut, celle-ci devra prendre des dispositions supplétives pour que le navire ne soit plus autorisé à pêcher aussi longtemps que les conditions ne sont pas remplies.

Le cadre juridique international prévoit que les États ont des obligations vis-à-vis de leurs ressortissants pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer¹⁴⁰⁵. Ils doivent « coopérer » avec d'autres États à la prise de telles mesures¹⁴⁰⁶. La responsabilité internationale de l'Union européenne a été récemment réaffirmée en tant qu'obligation de faire « *diligence raisonnable* » dans les eaux des pays tiers ; c'est-à-dire qu'elle a l'obligation d'adopter les mesures administratives et d'exécution idoines pour garantir que les navires de pêche battant pavillon de ses États membres ainsi que ses ressortissants n'enfreignent aucune règles établies au niveau de l'Union européenne ou internationalement¹⁴⁰⁷.

Si le principe établi par la CNUDM est de coopérer, le principe de « *coopération loyale* » entre l'Union et ses États membres est établi à l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁴⁰⁸. Ceci tend à dépasser ses frontières puisque l'objectif de l'Union européenne est finalement de remplacer les rapports de force par des rapports de droits dans les relations avec les autres États¹⁴⁰⁹. La responsabilité de l'Union européenne est engagée vis-à-vis de ses États membres au titre des contrats extérieurs de partenariat lorsqu'elle ratifie pour ceux-ci des traités ou accords internationaux. Elle veille à ce que ses États membres respectent ensuite les dispositions desdits accords.

Lorsque les flottes de l'Union européenne pêchent « mal » sa responsabilité peut être engagée. Prenons tout d'abord la responsabilité internationale « directe » de l'Union européenne au regard

¹⁴⁰³ Preamble, §.2., Règlement (UE) 2017/2403 Du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche extérieures et abrogeant le règlement (CE) no 1006/2008 du Conseil, op. cit.

¹⁴⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁴⁰⁵ Article 117, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, Article 117.

¹⁴⁰⁷ Se référer au cas énoncé plus haut : Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

¹⁴⁰⁸ Article 4, « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités », *Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (Version consolidée)*, 26.10.2012, *Journal officiel de l'Union européenne* C 326/49, op. cit.

¹⁴⁰⁹ BESLIER S. « Rapport Général. La compétence exclusive de l'Union européenne : la pêche », 2014, op. cit., p 45.

de ses États membres et envers les pays tiers qui s'exprime à l'occasion de quelques-unes de ses relations légales établie avec des partenaires hors Europe. Le reste des formalités juridiques d'accès aux ressources des pays tiers, de nature plus binaire ou davantage privée, resterait de la responsabilité première de l'État européen qui s'y serait engagé. Or on a vu se préciser quelques contours d'une responsabilité de « *diligence due* » qui frappe L'Union européenne reconnue par le Tribunal international du droit de la mer bien (A). Des actions individuelles d'autres États ont, elles aussi, été entreprises au regard des navires sous pavillon d'État membres de l'Union européenne (B) sans pour autant se référer directement à l'Union européenne lorsqu'il s'agissait de zones de compétences d'ORGP, où la Convention était pourtant elle aussi adoptée par l'Union européenne.

A. *Une responsabilité internationale reconnue devant le Tribunal international du droit de la mer*

Dans l'avis consultatif du Tribunal International du droit de la mer (TIDM) en 2015 demandé par la Commission sous régionale des pêches (CRSP), une question particulière s'est adressée directement à l'Union européenne ; « *Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un Accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ?* »¹⁴¹⁰.

Le problème de la lutte contre la pêche INN, comme violation des législations était clairement visé par la Commission sous régionale des pêches (CRSP). Le Tribunal s'est tout d'abord déclaré compétent pour répondre aux quatre questions initialement posées puis a remis son avis en commençant par définir les obligations de l'État du pavillon en premier lieu, visant en autres les États membres de l'Union européenne.

Le Tribunal rappelle l'expression de l'article 235 de la Convention de des Nations Unies sur le droit de la mer qui consiste pour les États « *de veiller à* » l'accomplissement de leurs obligations internationales de la protection et de la préservation du milieu¹⁴¹¹. Cette expression « *de veiller à* » n'est pas une obligation de résultat mais une obligation de « *mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat* »¹⁴¹². Le Tribunal définit cette obligation comme une obligation de « *comportement* » ou de « *diligence requise* » ou de « *diligence due* » selon les terminologies du droit international¹⁴¹³. Cette expression de « *diligence due* » a été référencée par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins suite à l'affaire

¹⁴¹⁰ Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CRSP)*, 2015, op.cit.

¹⁴¹¹ Convention de Montego Bay, Article 235 « Responsabilité », §. 1. « *Il incombe aux États de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationale en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international* ».

¹⁴¹² §. 128, point 110, TIDM, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CRSP)*, 2015, op.cit.

¹⁴¹³ *Ibid.*, §. 128, 129.

Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay devant la Cour internationale de justice¹⁴¹⁴. Il s'agit donc d'adopter les normes et mesures appropriées tout en observant un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif et la surveillance des opérateurs publics et privés¹⁴¹⁵.

Dans son avis consultatif, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a observé que le contenu des obligations de « *diligence requise* » est difficile à décrire car cette notion a un caractère qui peut changer dans le temps¹⁴¹⁶. Les mesures appropriées dix années auparavant de lutte contre une pêche INN, ne sont surement pas suffisantes à l'heure actuelle au vu de l'évolution du droit international en la matière avec notamment l'entrée en vigueur de l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO et d'autres réglementations européennes pour le cas qui nous intéresse ici. En effet le Règlement (CE) INN 1005/008 est entré en vigueur en 2010. La diligence requise de la part des États membres de l'Union évolue et doit être analysée en temps réel. Les pratiques évoluent notamment à l'aide de l'amélioration des connaissances scientifiques et du développement technologique.

De nouveaux supports technologiques sont aujourd'hui largement adoptés au niveau international et essentiels à la lutte contre la pêche INN comme les systèmes VMS, ce qui n'était pas le cas il y a 10 ans. Hormis les données à communiquer en tant que telles, on vise aussi les critères/facilités d'échanges d'informations en cas de suspicion de pêche INN et les standards minimaux reconnus dans la pratique comme « *suffisants* » pour attester d'une « *due diligence* » ; si ces éléments techniques et juridiques sont parfois définis et requis par les mesures produites par les ORGP, ce n'est pas toujours le cas. .

Il y a par exemple des problèmes de définition juridique de pêche « non réglementée », inconsistante dans le sens du PAI-INN de la FAO, et ils sont encore aujourd'hui débattus, sans qu'aucun cadre internationalement reconnu ne permette d'en définir les contours et les pratiques : qu'est-ce que le fait de non réglementer ? Comment dire à quelle moment une activité ou une pratique va tomber sous le coup d'un statut de « non réglementé » et en quoi est-ce coupable ?

Cela se traduit pour les activités de pêche par le fait que l'État du pavillon n'est pas tenu de garantir qu'aucun de ces navires ne se livre à la pêche INN dans les ZEE d'États tiers comme celles de la CRSP (7 ZEE sur 1,55 million de km²). Par contre l'État du pavillon est tenu « *au titre de l'obligation de « diligence due », de prendre toutes mesures nécessaires pour faire respecter cette interdiction et pour empêcher que les navires battant son pavillon ne se livrent à des activités de pêche INN* »¹⁴¹⁷. La responsabilité de l'État du

¹⁴¹⁴ *Ibid.*, §. 131 en référence à l'arrêt, C.I.J., *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Recueil 2010, §. 197.

¹⁴¹⁵ *Ibid.*, §. 131

¹⁴¹⁶ §. 117 et §. 132, Tribunal international du droit de la mer, *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (Demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins)*, Avis consultatif, 1 février 2011.

¹⁴¹⁷ §. 129, Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

pavillon peut donc être engagée s'il était démontré que celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires de « *diligence due* » au regard de l'application par les opérateurs de pêche de sa législation en vigueur. Réciproquement, la violation de ses lois et règlements par ses navires ne sont pas imputables *per se* à l'État du pavillon s'il a pris toutes les mesures appropriées pour lutter contre la pêche INN dans les ZEE d'un État tiers¹⁴¹⁸.

Ceci avance le cas de l'Union européenne et des accords signés par elle au profit des navires battant pavillon d'États membres. Le Tribunal considère en premier lieu que la responsabilité de l'Union européenne (qualifié dans l'avis consultatif comme organisation internationale) dépend de l'existence de dispositions spécifiques dans le cadre d'un accord bilatéral¹⁴¹⁹. Ce sera seulement dans un deuxième temps, en l'absence de dispositions spécifiques de ce type, que les règles générales du droit international s'appliquent, ce que l'Union européenne a soutenu dans son avis analogue au cours de la procédure¹⁴²⁰.

Si l'Union européenne (voir *Supra*), a élaboré de nombreuses dispositions de suivi et de surveillance des navires battant pavillon d'un État membre sous accords bilatéraux, dont l'impérieuse obligation d'avoir une licence en bonne et due forme, il s'ensuit que le Tribunal conclura qu'en vertu de l'obligation de « *diligence due* », « *la responsabilité de l'organisation internationale, et non celle de ses États membres, peut être engagée à raison de la violation de cette obligation découlant de l'accord d'accès aux pêcheries* ». Le Tribunal international du droit de la mer clarifie donc que l'Union européenne peut être tenue pour responsable de la violation de lois et règlements de pêche commise par un navire sous pavillon européen s'il s'engage dans une activité de pêche INN dans une ZEE tierce incluse dans un accord de pêche¹⁴²¹.

Dans le cas d'une non-exécution des traités l'Union européenne peut lancer la procédure d'infractions prévue à l'article 258 du TFUE. Elle a, suite à l'avis consultatif, renforcé sa législation avec le *Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil* allant plus loin que le suivi de ses navires sous accords bilatéraux mais aussi dans le cadre d'accord privé ou encore pêchant dans les zones où des ORGP ont mandat. Elle précise dans le préambule de cette nouvelle réglementation que : « *dans les pêcheries relevant d'une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) ou d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD), lorsqu'un navire de pêche de l'Union ne respecte pas les conditions d'une autorisation de pêche et lorsque l'État membre ne prend pas les mesures appropriées pour y remédier, même après avoir été sommé de le faire par la Commission, celle-ci devrait en conclure qu'aucune action appropriée n'a été entreprise. Par conséquent, la Commission devrait prendre des mesures*

¹⁴¹⁸ *Ibid.*, §. 146 et 148.

¹⁴¹⁹ *Ibid.*, §. 170.

¹⁴²⁰ *Ibid.*, §. 170.

¹⁴²¹ *Ibid.*, p 65.

supplémentaires pour veiller à ce que le navire concerné ne soit plus autorisé à pêcher aussi longtemps que les conditions ne sont pas remplies ». La Commission a fini par qualifier cette obligation comme une obligation de « *diligence raisonnable* »¹⁴²².

Cet avis du Tribunal international du droit de la mer a des conséquences opérationnelles : l'Union européenne ne pourra plus se déclarer non compétente en cas de problème de pêche INN survenue sous l'ombrelle d'accord bilatéraux. Ceci dépasse sûrement les seuls accords bilatéraux avec l'action passée d'autres États comme les États-Unis en matière de lutte contre la pêche INN.

B. L'action d'États incriminant des navires sous pavillon d'États membres de l'Union européenne

Des actions lancées par d'autres États, comme les États-Unis à partir de 2009., ont identifié des navires sous pavillon d'États membres de l'Union européenne comme ne se conformant pas aux règles internationalement attendues et établies par les ORGP . L'Union européenne est peut-être alors moins impliquée dans les échanges diplomatiques visant à lutter contre les actions de pêches INN de ses États membres. Le rapport biennal du congrès américain sur la pêche INN en 2011¹⁴²³ identifiait la France et l'Italie pour des activités non conformes aux règles de l'ICCAT.

Pour le cas de la France, la Communauté européenne avait en parallèle lancé une procédure d'infraction contre la France auprès de la CJCE le 28 juin 2007 pour violations de la conformité avec les règles de l'ICCAT au sujet de prises non déclarées de thon rouge.

Pour l'Italie, il ressortait que des navires avaient utilisé des engins prohibés par l'ICCAT, les filets dérivants pour la pêche de grands pélagiques de type thon rouge de Méditerranée. Si un arrêt rendu le 29 octobre 2009 par la CJCE concernant des allégations selon lesquelles l'Italie ne disposait pas d'un moyen de faire respecter l'interdiction des filets dérivants avait été rendu, la consultation entre le gouvernement américain et l'Italie semble avoir pris forme bilatérale sans consulter l'Union européenne¹⁴²⁴. Les représentants des États Unis ont maintenu que le gouvernement italien n'avait suspendu aucun permis de pêche pour des violations répétées.

Le rapport de 2013 identifia de nouveau l'Italie ainsi que le Portugal¹⁴²⁵. Cette fois pour l'Italie, une délégation américaine s'est entretenue avec l'unité INN de la Direction générale des affaires

¹⁴²² Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission analyse d'impact, accompagnant le document: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE) n°1006/2008 du Conseil*, 2015, op. cit., p 5.

¹⁴²³ NOAA, *Implementation of Title IV of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 January 2011*, p 68 «the NMFS identified six countries in the 2009 Report to Congress as having vessels engaged in IUU fishing activity: France, Italy, Libya, Panama, the People's Republic of China, and Tunisia».

¹⁴²⁴ *Ibid.*

¹⁴²⁵ NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 February 2015* U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230.

maritimes et de la pêche de l'Union européenne le 14 février 2012 à Bruxelles pour discuter de l'arrêt rendu en 2009. Finalement l'Italie a dû fournir des informations supplémentaires à l'Union européenne le 8 novembre 2012 sur la mise en œuvre et les sanctions des navires ayant pratiqué aux activités de pêche INN puis sur les rapports de 2012 des inspections de la CE dans les ports italiens. L'Union européenne en suivant ce dossier et en sollicitant l'Italie pour des informations plus précises a permis que l'administration italienne se conforme aux règles internationales et d'être retiré de la liste des pays identifiés par les États-Unis dans le rapport suivant de 2015¹⁴²⁶.

Pour le Portugal, les autorités américaines avaient identifié le Portugal en 2011 parce que deux de ses navires pêchaient d'une manière qui enfreignait les mesures de conservation et d'application de l'OPANO en 2010 en utilisant des mailles de plus petites que la taille requise par les recommandations¹⁴²⁷. Cette première consultation, tout comme l'Italie deux ans auparavant, s'est effectuée de manière bilatérale entre les autorités américaines et portugaises aux moyens de notes diplomatiques directes. Dans le rapport de 2015, le Portugal fut reconduit comme pays identifié pour avoir continué à pêcher de manière non conforme dans la zone de l'OPANO. Le Portugal a notifié qu'il n'était pas au courant des préoccupations et a déclaré qu'il se renseignerait davantage et présenterait les résultats de l'enquête au prochain Comité permanent de l'OPANO sur le contrôle international en 2015, *via* l'Union européenne (UE)¹⁴²⁸. Depuis l'arrêt du Tribunal international du droit de la mer et les mesures supplémentaires prises par l'Union européenne, en 2018, le rapport du congrès américain n'a identifié aucun pays européen dans cette posture. Les seuls pays identifiés sont l'Équateur, le Mexique et la Russie¹⁴²⁹. En 2019, les États-Unis identifieront la Corée du Sud, principalement dû au fait d'une pêche illicite dans la zone de la CCAMLR de deux navires qui n'ont pas été sanctionnés¹⁴³⁰. On note ici que l'Union européenne avait justement retiré son avertissement à la Corée du Sud en 2015 et que les critères de telles notifications varient probablement en fonction des enjeux économiques et politiques de ces États de commercialisation et du moment. Les États Unis ont également émis des craintes quant à la Chine.

Si l'Union européenne peut mobiliser à l'encontre de ses États et en dernier recours la CJCE, la question de mesures vis-à-vis de pays tiers non coopérant dépend de sa politique extérieure, et surtout de savoir si ces États sont des États exportant vers le marché européen est présente malgré qu'elle soit limité dans son champ d'action.

¹⁴²⁶ *Ibid.*

¹⁴²⁷ *Ibid.*, p 49.

¹⁴²⁸ *Ibid.*, p 50.

¹⁴²⁹ NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 January 2017*, U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230.

¹⁴³⁰ NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 September 2019*, U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230, p 39.

§. II. Les mesures coercitives vis-à-vis de pays tiers non coopérants

Les possibilités de sanctions en cas de non-conformité d'une partie ou d'une non-partie à une mesure adoptée par une ORGP demeurent économiques ou diplomatiques de la part des autres États. C'est ainsi que les principes de fonctionnement d'un droit international peu ancien, avec un risque accru d'incompatibilité des normes, sans police en haute mer, favorisent sa violation. L'efficacité des mesures d'une ORGP dans la surveillance et le contrôle de la pêche INN est entièrement dépendante de la portée de l'adhésion des États, de l'intégration de ces mesures au droit national et du suivi, par chaque État, des activités de leurs navires. La Commission européenne et les États membres n'ont pas de légitimité pour contrôler l'application des règles d'un État tiers. Si l'Union européenne peut mobiliser à l'encontre de ses États, et en dernier recours, la CJCE, la question de mesures vis-à-vis de pays tiers non coopérants dépend de sa politique extérieure, et surtout de savoir si ces États sont des États exportant vers le marché européen. C'est un levier réel et efficace bien que limité dans son champ d'action. Les différentes opérations illégales susceptibles de se produire tout au long de la chaîne d'approvisionnement peuvent être perçues comme imputables à l'Union européenne dans le sens où celle-ci en créant un marché profitable pour ces produits, en devient complice. Sa responsabilité internationale se retrouve aussi engagée en ce sens. C'est pourquoi des mesures de représailles à l'encontre de pays tiers non coopérant ont été établies *via* les compétences des États membres en tant qu'État de commercialisation (A). L'influence des mesures de cette nature sur le droit et comportement d'États tiers (B) peut être mesurée ici.

A. La mesure économique coercitive via les compétences de l'État de commercialisation

La PCP issue du règlement de 2013 à la Partie IX, rappelle aux États membres les mesures de contrôle et d'exécution qu'il convient de mettre en œuvre. L'objectif étant de mettre en place une stratégie basée sur les risques qui se focalise sur des vérifications « *par recoupements systématiques et automatisées de toutes les données pertinentes disponibles* » avec « *la mise en place d'une culture du respect des règles et de la coopération chez tous les opérateurs et pêcheurs* »¹⁴³¹.

L'Union européenne, la première, a bâti des trains de mesures en vertu de ses responsabilités commerciales. On peut penser que le marché européen de la Communauté européenne est un enjeu pour les opérateurs de pêche INN. En 2007, la Communauté a importé près de 16 milliards d'euros

¹⁴³¹ Article 36.f et 36.g, Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, op. cit.

de produits de la pêche. Les importations provenant de captures de pêche INN ont été prudemment estimées à 1,1 milliards d'euros en 2005¹⁴³². C'est dans ce contexte que l'Union a renforcé sa réglementation pêche INN en 2008 et a établi le *corpus* de règles novatrices renforçant les compétences de l'« *État de commercialisation* » ; elle l'a accompagné d'un régime communautaire de contrôle de la PCP¹⁴³³, des procédures opérationnelles communes concernant le contrôle et l'inspection par les États membres ainsi que l'échange d'informations entre les administrations des États membres. L'illicéité est définie dans le droit de l'Union européenne et le droit interne des États qui ont accepté la PCP, et ce en bonne intelligence avec la définition du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN¹⁴³⁴.

Le Règlement (CE) INN 1005/2008, entré en vigueur en 2010, permet de mettre à l'écart un pays tiers exportateur qu'elle considère comme « *non-coopérant* » dans le cadre de la lutte contre les activités indexées pêche INN, sur le fondement du non-respect du droit international que ce soit en vertu de des obligations d'État côtier, d'État du pavillon, d'État du port ou de l'État de commercialisation. Ce point autorise l'Union européenne à sanctionner indirectement ce pays tiers non-coopérant en lui infligeant des mesures de restrictions commerciales.

La procédure se déroule en deux étapes. Un premier avertissement (aussi appelé carton jaune) est lancé à un pays. Après des discussions avec la Commission, si ce pays n'a pas entrepris les efforts nécessaires, un carton rouge (liste noire) est alors attribué et qui lui vaudra le statut de « *non-coopérant* » avec des conséquences comme l'interdiction totale d'exporter ses produits vers l'Union européenne. Une fois l'inscription établie, l'application des mesures à l'égard de ces pays « *non coopérant* » est prévue à l'article 38 avec l'interdiction immédiate d'importer dans la Communauté des produits de la pêche capturés par les navires de pêche battant pavillon de l'État tiers en question mais également l'interdiction d'acheter des navires de ce même pavillon, la ré-immatriculation vers ce pavillon, l'interdiction de conclure des accords d'affrètement, l'exportation de navires de pêche communautaires vers les pays tiers non coopérant, la signature d'accord privé ou d'opérations conjointes, la dénonciation de tout accord bilatéral existant et l'arrêt des négociations pour de nouveaux accords¹⁴³⁵. L'Union européenne coopère tout au long du processus avec les pays

¹⁴³² European Commission, *Addendum to the handbook on the practical application of the IUU Regulation*, Mare A4/PS D(2009) A/12880, 2009.

¹⁴³³ Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, op. cit.

¹⁴³⁴ Comme reconnu par le Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹⁴³⁵ Article 38 « Mesures à l'égard des pays tiers non coopérants », « *Les mesures prévues ci-après s'appliquent aux pays tiers non coopérants: 1) l'importation dans la Communauté de produits de la pêche capturés par les navires de pêche battant pavillon de ces pays est interdite, les certificats de capture accompagnant lesdits produits ne pouvant donc être acceptés. Lorsque la reconnaissance d'un pays comme pays tiers non coopérant conformément à l'article 31 se justifie par le fait que ce pays tiers n'a pas adopté de mesures appropriées en ce qui concerne la pêche INN relative à un stock ou à une espèce donnée, l'interdiction d'importation s'applique uniquement audit stock ou à ladite espèce; 2) l'achat de navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers non coopérant par les opérateurs communautaires est interdit; 3) le passage d'un navire de pêche battant pavillon d'un État membre sous pavillon d'un pays tiers non coopérant est interdit; 4) les États membres interdisent aux navires de pêche battant leur pavillon de conclure des accords d'affrètement avec les pays tiers non coopérants; 5) l'exportation de navires de pêche communautaires vers les pays tiers non coopérants est interdite; 6) les accords commerciaux privés entre les ressortissants d'un État membre et les pays tiers non coopérants visant à permettre à un navire de pêche battant pavillon de l'État membre considéré d'exploiter les possibilités de pêche de ces pays sont interdits; 7) les opérations conjointes de pêche associant des navires de pêche battant pavillon*

identifiés et peut ensuite et toujours ajourner les mesures et alléger ou faire disparaître cette sanction sous certaines conditions. Néanmoins l'application des sanctions et la mise en pratique relève de la compétence des États membres qui acquièrent ici des responsabilités en tant qu'« État de commercialisation ».

Dans le droit de l'Union européenne, c'est de la compétence de l'État de commercialisation, dont il faut parler quand l'Union européenne définit des mesures de sanction commerciale visant à limiter l'entrée de produits provenant d'États tiers, où l'origine légale du produit n'aurait pas pu être retracée ou que partiellement. Les importations peuvent être qualifiées de « *directes* » lorsque l'échange commercial se fait entre deux pays, ou « *indirectes* » ce qui signifie que l'importation provient du territoire d'un pays tiers autre que l'État de pavillon du navire de pêche responsable de la capture¹⁴³⁶. Les importations, au sens large, sont considérées, dans le cadre de l'étude, comme l'introduction ou le transbordement de produits de la pêche dans le port ou par d'autres moyens de transports, qu'ils soient aériens ou terrestres, sur le territoire d'un État.

C'est par la décision du 15 novembre 2012, que pour la première fois, la Commission décide de notifier à huit pays tiers la possibilité qu'ils soient identifiés comme pays tiers non coopérant en application du Règlement (CE) INN 1005/2008¹⁴³⁷. Cette notification a un caractère préliminaire et les critères préjugant de celle-ci sont fondés sur l'article 31 du Règlement (CE) INN 1005/2008 qui regroupe généralement trois critères majeurs et récurrents ;

(i) La récurrence des infractions observées de type de pêche INN remettant en la capacité de l'État du pavillon à contrôler ses navires¹⁴³⁸. Pour établir ces faits la Commission se base en outre sur des informations telles que les listes de navires INN des ORGP, les registres et bases de données de navires incluant les navires transporteurs, les programmes de documentation des captures et de documentation statistique. De plus, l'article 49 du règlement INN donne à la Commission ou l'organisme qu'elle désigne la capacité d'examiner les informations, sur les navires de pêche observés, transmises par des citoyens, des organisations issues de la société civile, y compris les

d'un État membre et un navire de pêche battant pavillon d'un pays tiers non coopérant sont interdites; 8) la Commission propose la dénonciation de tout accord de pêche bilatéral existant ou de tout accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu avec un pays tiers non coopérant qui prévoit la cessation de l'accord en cas de non-respect des engagements pris par le pays tiers au regard de la lutte contre la pêche INN; 9) la Commission ne participe à aucune négociation destinée à conclure un accord de pêche bilatéral ou des accords de partenariat dans le domaine de la pêche avec les pays tiers non coopérants », Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹⁴³⁶ Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

¹⁴³⁷ Communauté européenne, *Décision de la Commission du 15 novembre 2012 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en application du 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* (2012/C 354/01), Article unique « Il est notifié au Belize, au Royaume du Cambodge, à la République des Fidji, à la République de Guinée, à la République du Panama, à la République socialiste démocratique du Sri Lanka, à la République togolaise et à la République du Vanuatu qu'ils pourraient être recensés en tant que pays tiers que la Commission considère comme pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. ». Les pays notifiés ici exportent majoritairement du thon vers l'Union européenne.

¹⁴³⁸ Article 31.4, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, op. cit.

organisations environnementales, ainsi que par des représentants des parties prenantes du secteur de la pêche ou du commerce du poisson. La Commission, afin de mettre en cause la responsabilité d'un État du pavillon, liste les obligations édictées dans les textes du droit international des pêches que l'État a ratifié. Seul le Cambodge au moment de la notification préliminaire n'était partie à aucun accord à l'exception de la convention de Genève de 1958 sur la haute mer.

(ii) le manquement à l'obligation de coopération et d'exécution¹⁴³⁹ avec dans la pratique des sanctions faibles, voire inexistantes, ne privant pas les contrevenants des bénéfices découlant de leurs activités illégales, motivant même la persistance de celles-ci. À titre d'exemple, si un pays tiers ne transmet pas toutes les informations requises sur les statistiques, les informations relatives aux mesures de conservation et de gestion et les informations sur les quotas et les limitations de captures, cela peut lui porter préjudice et être un argument de son indexation sur la liste noire. L'UE peut ainsi considérer qu'un État tiers ne respecte pas ses obligations au titre de ses compétences. Par exemple pour l'État du pavillon du navire (et l'ensemble des acteurs opérateurs ou participants présents) lorsqu'il n'applique pas la réglementation ou que ses règles ou mesures ne sont pas dissuasives. Pour ce critère c'est souvent l'environnement juridique et administratif ainsi que les habilitations pour exercer leurs fonctions de contrôle qui font défaut.

Pour finir le dernier critère relève de (iii) la non-application des règles internationales¹⁴⁴⁰ avec le non-respect des recommandations des ORGP comme la mise en œuvre de plans d'action ou de capacités opérationnelles (systèmes de surveillance satellitaire (VMS), suppression de l'utilisation de grands filets maillants dérivants prohibés en droit international, etc. Ici, plus que l'adhésion à des textes internationaux, c'est l'étude de la mise en œuvre des politiques, c'est à dire de tout acte ou toute omission du pays tiers concerné susceptible d'avoir réduit l'efficacité des lois, des réglementations ou des mesures internationales de conservation et de gestion applicables, qui est étudié.

Un État tiers peut donc être reconnu comme non coopérant s'il ne s'acquitte pas de ces obligations-ci pour prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN que le droit international lui impose en sa qualité d'État du pavillon, d'État du port, d'État côtier ou d'État de commercialisation.¹⁴⁴¹

Pour chaque notification, le niveau de développement des pays tiers est pris en compte afin de considérer la situation particulière des États et les « *capacités existantes des autorités compétentes* », notamment en ce qui concerne « *le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche* »¹⁴⁴². Dans ce contexte, l'assistance de l'Union européenne, dans la majorité des cas non négligeable, s'appuie sur le renforcement de l'élaboration de politiques relatives aux pêches et sur la mise en œuvre de systèmes d'enregistrement des captures, y compris à la vue du règlement sur la pêche INN.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, Article 31., §. 5.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*, Article 31., §. 6.

¹⁴⁴¹ *Ibid.*, Article 31 §. 3.

¹⁴⁴² *Ibid.*, Article 31, §. 4.d et 7.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement (CE) INN 1005/2008, les restrictions à l'importation mises en place ont été notifiées à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) dès leur entrée en vigueur afin d'éviter toute critique ou conflits au regard des barrières au commerce qu'aurait pu créer cette politique (se référer au Titre I *infra*)¹⁴⁴³.

Ainsi, pour qu'un pays soit listé par l'Union européenne, des preuves factuelles sont nécessaires, celles-ci délivrées soient par les ORGP ou les États membres eux même dans le cadre de leur compétence d'État côtier, d'État du pavillon ou d'État du port notamment au regard des pavillons déjà inscrit sur la liste de navires INN. Une fois un pays défavorablement remarqué, la validation du Conseil de l'Union européenne (qui statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne) est requise pour établir une liste de pays tiers non coopérant effective. C'est ensuite aux États membres de mettre en œuvre l'article 38 à la suite de cette décision. En mars 2014, le Conseil de l'Union européenne validait la liste de trois pays non-coopérants ; le Sri-Lanka, le Royaume du Cambodge et la République de Guinée. Cette liste a depuis évolué, même si le Royaume du Cambodge est toujours considéré comme pays « non coopérant », avec l'Union des Comores et Saint Vincent et les Grenadines¹⁴⁴⁴. La République de Guinée fut extraite de la listé en octobre 2016 et le Sri-Lanka en juin 2016 ; ceci confirme une certaine influence du droit de l'Union européenne sur les pays tiers lorsqu'elle met en place des mesures coercitives économiques.

B. Des exemples de mesures économiques coercitives de l'Union européenne à l'endroit des États tiers

En 2018, trois pays sont listés comme pays non coopérant dans des régions du monde très différentes ; le Royaume du Cambodge, l'Union des Comores et Saint Vincent et les Grenadines. Ces dernières années, d'autres avertissements ont été délivrés à une dizaine de pays¹⁴⁴⁵. Le Sri

¹⁴⁴³ Pour la dernière notification se rapporter à la *Notification présentée conformément à la décision sur les procédures de notification des restrictions quantitatives (G/L/59/REV.1) Union européenne*, Cette communication datée du 9 octobre 2014, est distribuée à la demande de la délégation de l'Union européenne : *WTO Justification (e.g. Article XX(g) of the GATT, etc.) and Grounds for Restriction, e.g., Other International Commitments (e.g. Montreal Protocol, CITES, etc.) = Protection of environment inter alia= Import prohibition on fish caught by vessels flying the flag of a non-cooperating country (Belize, Kingdom of Cambodia, Republic of Guinea) as defined in the EU Regulation to fight against Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) fishing.*

¹⁴⁴⁴ Mis à jour en septembre 2019 : https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf

¹⁴⁴⁵ Pour le Curaçao, la République du Ghana et la République de Corée, *Décision de la Commission du 26 novembre 2013 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en 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 (2013/C 346/03)* ; pour la Papouasie et la Nouvelle-Guinée, *Décision de la Commission du 10 juin 2014 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en 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 (2014/C 185/02)* ; Pour les Salomon, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 447/09)* ; pour Tuvalu, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité qu'il soit recensé en tant que pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2014/C 447/11)* ; pour Saint-Christophe-et-Niévès (Saint-Kitts-et-Nevis), *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 447/10)* ; pour Saint-Vincent-et-les Grenadines, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission*

Lanka¹⁴⁴⁶ est entré sur la liste noire de pays « non coopérant » en 2015 pour en sortir en juin 2016 alors que le Belize listé en mars 2014¹⁴⁴⁷ en a été sorti en décembre 2014. En avril 2015, l'Union européenne a mis fin à l'indexation de deux pays tiers, la République des Philippines identifiée en juin 2014¹⁴⁴⁸ et la République de Corée identifiée en novembre 2013¹⁴⁴⁹. Aujourd'hui, en attendant la suite de la décision de l'Union européenne, plusieurs pays ont reçu un carton jaune en guise d'avertissement : Saint Christophe et Nevis en décembre 2014, Taïwan en octobre 2015, la Thaïlande en avril 2015, Trinidad and Tobago en avril 2016, la Sierra Leone depuis avril 2016, le Libéria depuis mai 2017 et le Vietnam en octobre 2017¹⁴⁵⁰. Cette procédure de listing ou non d'un pays « non coopérant » peut donc s'étaler sur plusieurs années, temps en partie justifié par les efforts de réformes nécessaires lorsque ces pays s'engagent dans cette direction.

L'impact sur les filières de commercialisation illicite est difficilement mesurable ici mais on peut imaginer que les opérateurs illégaux arrêtent leur activité ou contournent le système s'ajustant en permanence aux nouvelles contraintes. Le recours à l'État de commercialisation influe en définitive davantage sur la filière légale qui devient plus contrôlée et viable pour les acheteurs. Lorsqu'un pays est identifié, les acteurs du secteur deviennent davantage réticents à acheter les produits halieutiques ou du moins les contrôlent davantage à l'entrée sur le marché européen..

À ce jour, en termes de flux commerciaux, quelques effets ont été documentés pour ce qui a trait à l'impact de la mise en œuvre du Règlement (CE) INN 1005/2008 sur le commerce et les pratiques des opérateurs INN ; rapport de la Direction des affaires maritimes de l'UE le souligne : « *le plus notable est la réduction du nombre de cargos frigorifiques tentant d'importer des produits de la pêche à Las Palmas* »¹⁴⁵¹. Las Palmas est sans doute le plus important point d'entrée pour le poisson en provenance d'Afrique de l'Ouest et destiné au marché Européen, souvent porte d'entrée pour le poisson pêché illégalement car le statut de zone franche du port offre un régime douanier favorable et des

le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 453/04); pour Thaïlande, Décision de la Commission du 21 avril 2015 notifiant à un pays tiers la possibilité qu'il soit recensé en tant que pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2015/C 142/06)

¹⁴⁴⁶ pour le Sri Lanka : Union européenne, *Décision d'exécution (UE) 2015/200 Du Conseil du 26 janvier 2015 modifiant la décision d'exécution 2014/170/UE établissant une liste des pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche INN en application du Règlement (CE) No 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.*

¹⁴⁴⁷ Union européenne, *Décision d'exécution (UE) du Conseil du 15 décembre 2014 modifiant la décision d'exécution 2014/170/UE établissant une liste des pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche INN en application du Règlement (CE) No 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, en ce qui concerne le Belize (2014/914/UE).*

¹⁴⁴⁸ Union européenne, *Notification de la fin des démarches à l'égard d'un pays tiers informé le 10 juin 2014 de la possibilité qu'il soit recensé comme pays tiers non coopérant en 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 (2015/C 142/05).*

¹⁴⁴⁹ Union européenne, *Notification de la fin des démarches à l'égard des pays tiers informés le 26 novembre 2013 de la possibilité qu'ils soient recensés comme pays tiers non coopérants en 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 (2015/C 142/04).*

¹⁴⁵⁰ La liste est disponible sur le site de l'Union européenne: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf

¹⁴⁵¹ European Commission, *DG Mare Study on the state of play regarding application and implementation of Council regulation regarding application and implementation of Council regulation (EC) No 1005/2008, establishing a community system to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (IUU regulation), 2014, op. cit.*

contrôles allégés sur les transbordements. Les opérateurs de pêche INN dans leur souhait de maximiser leur profit se tournent aussi vers les régimes fiscaux avantageux¹⁴⁵².

En ce qui concerne l'influence législative de l'Union européenne sur les pays tiers identifiés ou « non-coopérant », des changements ont été notés dans la plupart des pays. Les cas du Cambodge est intéressant, car il est le plus ancien pays listé comme « non coopérant » depuis mars 2014. Le Cambodge n'est pas partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982¹⁴⁵³, même s'il a signé sa convention en 1983, ni de l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 ou aucun accord international régissant la pêche hormis la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer. Ce cas reflète les débats du *Pacta Tertius* sur les considérations d'intérêt général de la Convention de Montego Bay ou de droit coutumier où des cas exceptionnels justifient que le droit international s'applique à tous sans le consentement de l'État à être lié¹⁴⁵⁴. Des activités des navires sous pavillon cambodgien ont été documentées en 2011 dans la zone de la CCAMLR et de l'ICCAT comme INN. Ces navires se sont d'ailleurs retrouvés sur les listes des navires suspectés de pêche INN de ces organisations. L'Union européenne a donc considéré qu'il y avait un manquement à l'obligation de coopération et d'exécution car la Cambodge ne remplit pas « *les obligations qui lui incombent en vertu du droit international, en ce qui concerne les mesures d'exécution efficaces* » et que « *le Cambodge n'a pas pu prouver qu'il remplissait les conditions de l'article 94, paragraphe 2, point b), de la CNUDM, qui prévoit qu'un État du pavillon assume la juridiction conformément à son droit interne sur tout navire battant son pavillon et sur son capitaine, les officiers et les membres d'équipage* »¹⁴⁵⁵.

Pourtant si le Cambodge n'est pas partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les navires cambodgiens pêchent de manière « non réglementée », ce qui n'est pas condamnable au sens de la définition du PAI-INN de la FAO, mais est condamnable au sens du Règlement (CE) INN 1005/2008 de l'Union européenne grâce à l'impasse qui a été faite sur l'exception à la notion de pêche non réglementée sans faire mention du fait qu'« *il peut arriver que des activités de pêche non réglementée se déroulent sans contrevenir au droit international applicable et qu'il ne soit pas nécessaire, par conséquent, de prendre à leur encontre les mesures envisagées dans le Plan d'action international (PAI)* » et en estimant donc directement que la pêche est non réglementée « *par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, (...) d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation* » (*voir Infra*). Dans le droit de l'Union européenne, la pêche se retrouve non conforme comme établi par l'Accord sur les stocks chevauchant de 1995 à l'article 8. (§. 4.) que « *Seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel*

¹⁴⁵² OECD, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*, 2013, op. cit.

¹⁴⁵³ Le cambodge a signé la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer le 1 juillet 1983 mais ne l'a jamais ratifié.

¹⁴⁵⁴ ROSELLO, M., "Cooperation and unregulated fishing_ interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation", 2017, op. cit., p 307.

¹⁴⁵⁵ §. 83 et 95, *Décision de la Commission du 15 novembre 2012 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en 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*, 2012/C 354/01, op. cit.

arrangement, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures ». Ces derniers évitent de légitimer des comportements de « free-rider » de quelques États qui n'aurait pas adopté une Convention, dite à vocation universelle.

Les mesures imposées par l'Union européenne sont plus contraignantes que celles du droit international issu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Elles sont similaires à celles contenu dans l'accord sur les stocks chevauchant de 1995 pour les responsabilités de l'État du pavillon et pour la possibilité de demander des comptes à ce dernier. Sa détection n'entraîne pas forcément de sanctions, si ce n'est économique de la part de l'Union européenne, ce qui peut être compris comme « un moyen de projection normative »¹⁴⁵⁶ vers l'extérieur.

L'objectif du Règlement (CE) No 1005/2008 est de renforcer la coopération dans la lutte contre la pêche INN en communiquant avec les pays tiers exportateurs et posant des mesures commerciales capable d'induire ce résultat. L'Union européenne dépendante des produits halieutiques doit être soucieuse des questions de légitimité lorsqu'elle met en œuvre sa réglementation économique. Ces mesures doivent se voir considérées comme en adéquation avec le droit international du commerce de l'OMC (*voir infra État de commercialisation*)

L'identification de pays non-coopérant a été considéré comme une des principales innovations efficaces du Règlement (CE) No 1005/2008 ; elle est également sujette à des interrogations de la part de la communauté internationale puisque l'Union européenne a été la première institution à adopter des mesures au regard de l'État de commercialisation pour son espace européen de marché, avec un tel niveau d'exigences même si certains autres systèmes existent au niveau national ou intergouvernemental. Cette réglementation est une opportunité pour l'Union européenne de combattre la pêche INN, en même temps qu'elle lui impose des responsabilités.

La reproductibilité des mesures de l'État de commercialisation à d'autres régions est une question importante au sein de l'Union européenne et à l'extérieur de celle-ci. L'adoption du Règlement (CE) INN 1005/2008, ou d'une partie de celui, par d'autres nations pour s'en inspirer dans leur droit national, n'est pas à exclure mais n'est pas certaine. Les accords bilatéraux et multilatéraux entre l'Union européenne et un ou des pays tiers contribuent un peu-à la diffusion de ces normes.

¹⁴⁵⁶ ROSELLO, M., "Cooperation and unregulated fishing_ interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation", 2017, op.cit., p 308

TITRE II. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICITÉ PLUS « ALÉATOIRE » DU CONCEPT DE PÊCHE INN

La juridicité de la norme internationale attendue du concept de pêche illicite, non déclarée est non règlementée se fait face en fonction d'aléas, selon la saisine ou pas de juges internationaux, qui interprètent le sens de ce que peut être une pêche non conforme au droit, donc la valeur que les gouvernants, administrateurs, praticiens vont accorder à ce concept dans la direction des affaires publiques qui s'y rattachent. L'aléa est aussi celui de la rencontre avec d'autres droits régissant le commerce et la conservation de l'environnement. Les opérateurs engagés dans des opérations de pêche INN continuent de trouver des échappatoires, s'adaptent aux nouvelles législations ou les contournent, jouent sur ces aléas dans le temps et l'espace. Cette part de l'aléa peut paraître comme une contrainte qui obère la capacité de la lutte contre la pêche INN. En effet, ce sont des les difficultés auxquelles la juridicité est confrontée : elles mettent les États face à une jurisprudence internationale corsetée ou peu dissuasive dans un contexte d'activité de pêche mondialisée (Chapitre I.). Parallèlement, l'action de lutte contre la pêche INN , au départ liée au droit des pêches, dans un cadre étanche si l'on peut dire, va rencontrer d'autres droits (le droit du commerce, le droit de l'environnement en mer, etc.) selon les territoires, l'activité publique déployée sur une zone, et le type d'infraction commise perçue à un moment comme n'étant plus supportable et requérant – dans le fort des décideurs - une plus grande coopération juridique. Les pratiques de pêche ne sont qu'un aspect du problème du droit de la lutte contre l'INN qui pourra se nourrir d'autres droits ou expérimentations juridiques, capables d'obtenir des améliorations. La pêche INN ne peut pas être combattue que par seul pan du droit, il faut bien le reconnaître. Si l'on doit au droit des pêches d'avoir atteint et mis à disposition une définition mature de la pêche INN dans ses différentes composantes, il ne réalise pas son éradication par les moyens actuels qu'il se donne. C'est en ce sens qu'il convient de comprendre l'évolution du droit international. Il est conduit par l'accélération de la transformation du droit des pêches vers plus de juridicité théorique de la pêche INN comme concept, et aussi par un décalage entre les moyens techniques mobilisables et la volonté administrative et financière de les utiliser, l'appel ou le report vers d'autres droits servant alors à compenser ceci (Chapitre II).

CHAPITRE I. LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES LA JURIDICITÉ EST CONFRONTÉE : L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE ET DES PROCESSUS COMMUNS ISSUS DES ORGP

Le manque de capacité ou de volonté des États entraînent la non-conformité aux règles internationales existantes. Toutefois, cette non-conformité réside aussi dans les difficultés inhérentes d'applicabilité du droit auxquelles les juridictions internationales sont confrontées elles-mêmes dès lors qu'il faudrait dire le droit et sanctionner les États non respectueux du droit des pêches international, régional ou national.

La jurisprudence internationale interprète le droit international et peut lui faire réorienter ses procédures au fur et à mesure des jugements ou avis rendus. Il convient de revenir sur l'évolution et l'influence des mécanismes judiciaires historiques ou « traditionnels » pour contraindre un État à se conformer au droit international des pêches maritimes lors du règlement des différends au sein d'une juridiction internationale spécialisée, par exemple le Tribunal international du droit de la mer (Section I.). Mais l'émergence de mécanismes innovants de type « managériaux » de suivi de la conformité en droit des pêches doit aussi être souligné, comme plus aisés et peut-être plus performants que la voie judiciaire ou la voix du juge. Ils sont analysés à travers les procédures de ce type mises en place par les ORGP (Section II).

Section I. La voie juridictionnelle internationale « traditionnelle » d'application du droit, mode difficile de mise en conformité vis-à-vis de la pêche INN

L'activité juridictionnelle du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) établie au sein de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, traité considéré par certains auteurs comme « *le traité environnemental le plus fort et le plus complet actuellement en existence* »¹⁴⁵⁷, nous intéresse dans ses apports et ses défauts pour comprendre comment la question de la pêche INN est capable de transformer et d'orienter le droit des pêches maritimes, voire du droit international en général. Cette juridiction, en sus de la CIJ, est amené à résoudre des différends en matière de pêche et à accompagner le droit international dans cette évolution.

Les règles, parfois imprécises, aux contenus variés, peu ou pas hiérarchisées, du nouveau droit international de la mer (post 1982) sont sources de conflits quant à leur interprétation. D'autant plus face aux réalités du monde de l'extraction et de la consommation qui évoluent perpétuellement. Le droit peut être dur et contraignant (Hard Law) mais la langue et le langage

¹⁴⁵⁷ KNOX J., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", op.cit., 2001, p 7.

utilisés peuvent être souples. L'inverse est vrai aussi (Soft Law). Le droit n'est pas toujours contraignant pour les parties qui l'ont adopté mais peut relever de directives ou de recommandations (Soft Law) bien acceptées. À l'interface entre le droit coutumier et les cas d'espèce, le juge international est le mieux placé pour assurer la cohérence du droit et aider à la compréhension de sa formulation quelles que soient les matières de droit international public, droit « *vivant* » et imparfait.

Depuis la création du TIDM, différentes affaires se sont réparties entre cette institution et la CIJ. L'apparition d'éléments de spécialisation des questions pêche en droit international général et au sein du Tribunal démontre une montée en puissance des jugements qui commencent d'exister pour former la matière plus autonome du droit de la pêche. La constitution d'une juridiction spécialisée a été un enjeu (Sous-section I.) et la jurisprudence relative aux affaires de pêche (Sous-section II.) vient clarifier le droit de la mer en la matière, du moins le compléter car insuffisant pour régler les problèmes de pêche du monde contemporain. En évoluant vers une meilleure prise en compte de la gravité de l'illicéité des activités de pêche au fil des années, ce droit de la mer se voit renouvelé.

Sous-Section I. La construction du propos INN *via* les juges internationaux généraux ou spécialisés

Le TIDM, comme d'autres cours ou tribunaux internationaux, fait partie du système « traditionnel » de mise en conformité des États (§. I.). C'est sa constitution et son mandat qui lui donne la spécificité nécessaire par rapport à un juge plus généraliste comme à la CIJ par exemple (§. II.)

§. I. Les enjeux du recours à un tribunal pour des conflits maritimes multiformes

Pour se conformer aux règles positives, il existe plusieurs formes de procédures formelles. Tout d'abord, la non-conformité à un accord international peut se résoudre par un juge international au sein d'un tribunal ou d'une cour internationale entre les États uniquement. C'est une approche traditionnelle « interétatique » qui permet de promouvoir la conformité des États face à des obligations qu'ils auraient acceptées en réglant un différend avec l'autorité du juge qui fait valoir qu'une règle a été ignorée ou non afin de mettre fin au conflit qui oppose les États, celui réclamant le respect de cette obligation, celui voulant y échapper. Si le jugement à lui seul ne permet pas d'assurer une conformité automatique, car les États sont souverains sur la mise en œuvre de celui-ci, les États se conforment généralement aux verdicts des tribunaux internationaux. Dans le cas, où un État ne réussirait pas à se conformer à ladite décision judiciaire, celle-ci donne néanmoins à la partie plaignante une base légitime pour prendre des sanctions, commerciales ou autres, qui auraient été vues comme injustifiées si elles avaient été prises unilatéralement avant tout

jugement¹⁴⁵⁸. Le jugement international est, en principe, impartial, ce qui favorise sa crédibilité et sa légitimité et donc la probabilité de voir les parties s'y conformer¹⁴⁵⁹.

Pourtant, cette forme de procédure « *interétatique* », qui concentre souvent plusieurs conflits maritimes ensemble¹⁴⁶⁰, se trouve limitée par une asymétrie du rapport de force qui existe entre les États, même quand le jugement est impartial¹⁴⁶¹. Cette asymétrie peut pencher en faveur des États ayant le plus grand marché et une capacité institutionnelle plus importante. Les États avec une large économie tendent à être plus enclins à se plaindre ou à se défendre en cas de fermeture d'un marché. Pour la capacité institutionnelle, cela relève de la possibilité pour un État d'avancer des arguments persuasifs dans un processus formel où l'expertise requise et le coût du litige ne sont pas des moindres¹⁴⁶². Dans ces circonstances, les États puissants seront plus enclins à engager une plainte devant un système juridictionnel en cas de non-conformité alléguée d'un autre pays à un droit accepté en commun. Les pays en développement sont davantage restreints par leurs ressources pour engager des poursuites. De plus, les plaignants de pays très développés avec les avantages conférés par leur capacité institutionnelle et leur faculté de représailles ou de résilience seront plus susceptibles d'obtenir des résultats favorables¹⁴⁶³.

Le jugement « *interétatique* » inclut les gouvernements qui sont les premiers responsables d'un électorat national pour les États « démocratiques », d'où une balance des intérêts politiques nationaux avant de décider de s'engager dans telle ou telle action judiciaire internationale. Un autre facteur dépend du fait que les États ont peur de donner la possibilité d'établir un précédent, qui limitera les manœuvres futures des États pour interpréter les règles internationales, parfois imprécises¹⁴⁶⁴, à l'aune de leurs intérêt. Le droit des pêches intégré au droit de la mer n'est resté pas exempt de ces calculs. Cependant, avec des techniques de conciliation, de consultation, de médiation ou de résolution par jugements des conflits qu'a offert le droit international de la mer, les rapports de force sont plus juridicisés et de là réduits¹⁴⁶⁵, en tous cas formulés différemment.

¹⁴⁵⁸ BILDER R., "an overview of international Dispute Settlement", *Journal of International Dispute Resolution*, Legal studies Research Paper Series Archival Collection Emory Vol 1, No 1, 1986, p 5.

¹⁴⁵⁹ *Ibid.*, p 5.

¹⁴⁶⁰ GALLETTI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 126.

¹⁴⁶¹ TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, 2012, op. cit., p 119.

¹⁴⁶² *Ibid.*, p 123.

¹⁴⁶³ *Ibid.*, p 120.

¹⁴⁶⁴ *Ibid.*, p 123.

¹⁴⁶⁵ GALLETTI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », 2011, op.cit., p 126.

§. II. La constitution du Tribunal international du droit de la mer comme juge spécialisé

Au début du XX^{ème} siècle, malgré les prétentions nouvelles des États sur les espaces maritimes, les règles juridiques positives peinent à s'affirmer en droit de la mer. Avant l'entrée en vigueur de la Convention de Montego Bay en 1994, accompagnée d'un système abouti de règlement des différends, *via* par exemple la création d'un TIDM, c'est quand même d'abord vers la CIJ à laquelle les États auraient eu tendance par habitude à s'adresser pour statuer sur des questions dont la résolution passe par les raisonnements du droit de la mer. La CIJ, dans cette fonction, peut mobiliser des accords, traités, conventions internationales, de la coutume ou des principes de droit pour déterminer l'issue d'affaires portant sur l'activité maritime, pour peu qu'elles aient une nature interétatique. Elle s'est référée dès 1993 au nouveau droit de la mer, avant même l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1994 et à son article 287 qui énumère les choix possibles de la procédure pour régler les différends¹⁴⁶⁶. C'est dans ce cadre que le TIDM, avec ses propres procédures (A) va entrer en fonction en tant qu'organe spécialisé du règlement des différends, doté de compétences spécialisées (B).

A. Les procédures et la structuration d'un système spécialisé de règlement de questions relatives aux pêcheries

Le contexte de la pêche frontalière ou mondialisée génère des différends. Énoncé par la Convention de Vienne de 1969 sur les traités internationaux « *les différends concernant les traités doivent, comme les autres différends internationaux, être réglés par des moyens pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international* »¹⁴⁶⁷, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte en 1982 la déclaration de Manille pour un règlement pacifique des différends (résolution 37/10 du 15 novembre de la 1982). Un texte fondamental puisque c'est la première fois qu'un acte, à caractère normatif, est exclusivement consacré à cette question¹⁴⁶⁸. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer suit ce chemin avec dans la Partie XV « *règlement des différends* » l'obligation pour les États de régler les différends par des moyens pacifiques¹⁴⁶⁹. Revenons cependant sur la création historique de procédures pour l'installation d'un système spécialisé de règlement des différends relatifs au droit de la mer, le TIDM incluant le droit des pêches.

Dès la Convention de Genève en 1958 sur la pêche et la conservation des ressources en haute mer, un protocole de signature facultative, concernant le règlement obligatoire des différends, a été

¹⁴⁶⁶ CIJ, *délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen (Danemark contre Norvège)*, Arrêt de la Cour du 14 juin 1993.

¹⁴⁶⁷ Préambule, Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

¹⁴⁶⁸ ECONOMIDES C., « La déclaration de Manille sur le règlement des différends internationaux », In: *Annuaire français de droit international*, volume 28, 1982.

¹⁴⁶⁹ Article 279, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

proposé et entre en vigueur le 30 septembre 1962. Les litiges dans la zone de haute mer laissent ainsi aux autorités judiciaires ou administratives de l'État du pavillon ou de l'État dont les personnes ont la nationalité, le droit d'engager des poursuites, précisant « *en cas d'abordage ou de tout autre événement de navigation concernant un navire en haute mer, de nature à engager la responsabilité pénale ou disciplinaire du capitaine ou de toute autre personne au service du navire, aucune poursuite pénale ou disciplinaire ne peut être intentée contre ces personnes que devant les autorités judiciaires ou administratives, soit de l'État du pavillon, soit de l'État dont ces personnes ont la nationalité* »¹⁴⁷⁰. Le fait que le protocole de signature facultative et cette dernière convention aient suscité un nombre de ratifications et d'adhésions sensiblement inférieurs à celui des autres conventions de Genève indique que les États voyaient en ces deux instruments des instruments plus controversés¹⁴⁷¹. Ce protocole n'a jamais été appliqué dans la pratique. C'est l'enseignement que la Troisième Conférence des Nations sur le droit de la mer a tiré lorsqu'elle a intégré le règlement des différends directement au texte de la Convention de Montego Bay fixé en 1982¹⁴⁷².

Selon l'article 287, un État est libre de choisir un des moyens à sa disposition pour régler les différends¹⁴⁷³, à savoir : le TIDM - nouvellement constitué dans la Convention conformément à l'annexe VI -, la CIJ, un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII, ou un tribunal arbitral spécial¹⁴⁷⁴ constitué conformément à l'annexe VIII de la Convention¹⁴⁷⁵, qui inclut la pêche¹⁴⁷⁶.

À ce jour, 37 États¹⁴⁷⁷ sur les 168 États partie¹⁴⁷⁸ ont déclaré le TIDM comme leur choix prioritaire de règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention. Certains de ces États ont formulé plusieurs choix de règlements des différends sans émettre de priorité. D'autres ne considèrent le TIDM que pour les cas de prompt main levée du navire, comme la

¹⁴⁷⁰ Article 11, Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966, op.cit.

¹⁴⁷¹ TREVES T., « Les Conventions de Genève sur le droit de la mer, 1958 », 2012, op.cit., p 4.

¹⁴⁷² TREVES T., « Les Conventions de Genève sur le droit de la mer, 1958 », 2012, op.cit., p 4.

¹⁴⁷³ Article 287, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁷⁴ Pour des contentieux spécifiques portant sur la pêche, la protection du milieu marin, la recherche scientifique marine ou la navigation.

¹⁴⁷⁵ Article 287 « *Choix de la procédure* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁷⁶ Annexe VIII. « Arbitrage Spécial », Article premier « *Ouverture de la procédure* » « *Sous réserve de la partie XV, toute partie à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des articles de la Convention concernant : 1) la pêche, 2) la protection et la préservation du milieu marin, 3) la recherche scientifique marine ou 4) la navigation, y compris la pollution par les navires ou par immersion, peut soumettre ce différend à la procédure d'arbitrage spécial prévue dans la présente annexe par notification écrite adressée à l'autre ou aux autres parties au différend. La notification est accompagnée de l'exposé des conclusions et des motifs sur lesquels elles se fondent* », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁷⁷ On note ici le choix prioritaire du Tribunal international du droit de la mer dans le règlement des différends pour : l'Angola, l'Argentine, l'Australie (avec la CIJ), l'Autriche, le Bangladesh, la Belgique (avec la CIJ), la Bulgarie, la Canada (avec le Tribunal arbitral), le Cape Vert, le Chili, la Croatie, la république démocratique du Congo, l'Equateur (avec la CIJ et le Tribunal arbitral spécial), l'Estonie, les Fidji, la Finland (avec la CIJ), l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie (avec la CIJ), la Lettonie (avec la CIJ), la Lituanie (avec la CIJ), Madagascar, Mexico (avec la CIJ et le Tribunal arbitral spécial), Montenegro, les Pays-Bas (avec la CIJ), Oman (avec la CIJ), le Panama, le Portugal (avec tous les autres modes de règlement des différends), Saint Vincent et les Grenadines, l'Espagne (avec la CIJ), la Suisse, le Timor Oriental (avec tous les autres modes de règlement des différends), Trinidad et Tobago, la Tunisie (avec tous les autres modes de règlement des différends), la République de Tanzanie et l'Uruguay.

¹⁴⁷⁸ Au 31 mars 2018.

Biélorussie, la Russie et l'Ukraine, dont les affaires jusqu'à aujourd'hui ont principalement et indirectement touchées à des questions de pêche illégale. Finalement, sur les 37 États, 14 sont des États membres de l'Union européenne pour lesquels la gestion des pêches tombe sous la compétence exclusive de cette dernière. Le Tribunal, mode de règlement des différends, semble peu privilégié dans la pratique étatique pour des conflits de pêche, avec une disparité géographique des États ayant choisi cette modalité¹⁴⁷⁹. Une affaire de règlement de différends peut toutefois changer l'institution choisie comme compétente par les parties, avec l'accord des parties, pour être tranchée.

Les États n'ayant pas signé et ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, peuvent refuser de se voir assigner devant le TIDM et choisir de régler les conflits devant la CIJ. C'est le cas par exemple du Pérou en 2008 dans l'affaire des délimitations maritimes (Pérou, Chili) qui notifie que sa demande se base sur les principales sources du droit, c'est-à-dire « *les principes et règles du droit international coutumier régissant la délimitation maritime, tels qu'exprimés dans les dispositions pertinentes de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et précisés par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions* »¹⁴⁸⁰.

Le choix de la procédure peut limiter le traitement des affaires relatives à la pêche au sein du TIDM, tout comme le contenu du différend qui trouve ses limites à l'article 297 paragraphe 3¹⁴⁸¹.

Le statut du Tribunal, sa composition et ses procédures sont définis à l'annexe VI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Composé de 21 juges, il doit représenter les différents systèmes juridiques mondiaux et respecter une répartition géographique équitable avec des quotas au sein de chaque groupe régional, en tenant compte des États ayant ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁴⁸². Ce nombre important de juges correspond au nombre

¹⁴⁷⁹ CHURCHILL R., "The Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea relating to Fisheries: Is There Much in the Net?", *The international Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 22. N° 3, Koninklijke Brill NV, 2007, p 388.

¹⁴⁸⁰ «IV. Moyens de droit sur lesquels le Pérou fonde ses demandes», §. 7., Cour Internationale de Justice, *Requête introductive d'instance enregistrée au Greffe de la Cour le 16 janvier 2008, Différend maritime (Perou c. Chili)*, 2008.

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, Article 297, §. 3. « a) Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de la Convention concernant la pêche sont réglés conformément à la section 2, sauf que l'État côtier n'est pas tenu d'accepter que soit soumis à un tel règlement un différend relatif à ses droits souverains sur les ressources biologiques de sa ZEE ou à l'exercice de ces droits, y compris son pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures et sa capacité de pêche, de répartir le reliquat entre d'autres États et d'arrêter les modalités et conditions établies dans ses lois et règlements en matière de conservation et de gestion. b) Si le recours à la section 1 n'a pas permis d'aboutir à un règlement, le différend est soumis à la demande de l'une quelconque des parties en litige à la conciliation selon la procédure prévue à la section 2 de l'annexe V. lorsqu'il est allégué que l'État côtier : i) a manifestement failli à son obligation d'assurer par des mesures appropriées de conservation et de gestion, que le maintien des ressources biologiques de la ZEE ne soit pas sérieusement compromis, ii) a refusé arbitrairement de fixer, à la demande d'un autre État, le volume admissible des captures et sa capacité d'exploiter les ressources biologiques pour ce qui est des stocks dont l'exploitation intéresse cet autre État, ou iii) a refusé arbitrairement à un État quelconque de lui attribuer, comme le prévoient les articles 62, 69 et 70 et selon les modalités et conditions qu'il a lui-même arrêtées et qui sont compatibles avec la Convention, tout ou partie du reliquat qu'il a déclaré exister. c) En aucun cas la commission de conciliation ne substitue son pouvoir discrétionnaire à celui de l'État côtier. d) Le rapport de la commission de conciliation doit être communiqué aux organisations internationales appropriées. e) Lorsqu'ils négocient les accords prévus aux articles 69 et 70, les États Parties, à moins qu'ils n'en conviennent autrement, y incluent une clause prévoyant les mesures qu'ils doivent prendre pour réduire à un minimum les possibilités de divergence quant à l'interprétation ou à l'application de l'accord, ainsi que la procédure à suivre au cas où il y aurait néanmoins divergence ».

¹⁴⁸² Selon le Tribunal : « il ne peut y avoir moins de trois membres pour chaque groupe géographique défini par l'Assemblée générale des Nations Unies (États d'Afrique, États d'Asie, États d'Europe orientale, États d'Amérique latine et des Caraïbes, États d'Europe occidentale et autres États). Les

important d'États ayant participé aux négociations. Chaque juge est élu par les États parties à la Convention pour un mandat de neuf ans et tous sont rééligibles¹⁴⁸³. On compte aujourd'hui cinq chambres spécialisées. La chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins se compose de 11 juges à qui l'on soumet les différends relatifs aux activités dans la Zone internationale des fonds marins. C'est une chambre à part, constituée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conformément à la section 5 de la partie XI et à l'article 14 du Statut du Tribunal¹⁴⁸⁴. En plus de cette Chambre dédiée, l'article 15 du statut du Tribunal permet de constituer des chambres spéciales, selon ce qu'il estime être nécessaire, réservées à des catégories déterminées d'affaires¹⁴⁸⁵. Il en existe aujourd'hui quatre ; la Chambre de procédure sommaire¹⁴⁸⁶, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux pêcheries créée le 20 décembre 1997, la Chambre pour le règlement des différends relatifs au milieu marin et la chambre pour le règlement des différends relatifs à la délimitation maritime. Ces Chambres techniques sont représentatives d'un système interétatique novateur centré sur l'émergence d'une juridiction spécialisée nouvelle qui se déclare, ou non, compétente pour juger des affaires liées directement ou indirectement à des questions ou des conflits en matière de pêche.

B. Les compétences du Tribunal international du droit de la mer

Le TIDM a compétence pour connaître des différends (compétence contentieuse) et des questions juridiques (compétence consultative) qui lui sont soumis. L'article 286 (Convention de Montego Bay) définit le champ d'application du Tribunal pour « *tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention* » sous réserve des limitations (article 297) et des exceptions facultatives (article 298) de la section 3.

Les apports du Tribunal peuvent porter sur l'interprétation de la Convention pour les questions liées à la pêche, la protection et la préservation du milieu marin. Toutefois, des réserves particulières quant au règlement des différends en matière de pêche ont été encadrées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer comme énoncé à l'article 297 §. 3. Ces limitations concernent les droits souverains de l'État côtier sur l'exploitation des ressources biologiques dans sa ZEE pour laquelle il a le pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures, de déterminer sa capacité de pêche, de répartir le reliquat, d'arrêter les modalités et les conditions établies dans ses

membres du Tribunal sont élus pour neuf ans et sont rééligibles, les fonctions d'un tiers des membres prenant fin tous les trois ans. », Extrait du site internet, juin 2016, <https://www.itlos.org/index.php?id=96&L=1>

¹⁴⁸³ TIDM, *Guide des procédures devant le Tribunal international du droit de la mer*, chapitre 1, p 3.

¹⁴⁸⁴ Article 14 « *Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins* », « *Une Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins est créée conformément à la section 4 de la présente annexe. Sa compétence, ses pouvoirs et ses fonctions sont définis à la section 5 de la partie XI* », TIDM, *Statut du Tribunal international du droit de la mer*.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*, Article 15 §. 1.

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*, Article 15, §. 3 « *En vue de la prompt expédition des affaires, le Tribunal constitue annuellement une chambre, composée de cinq de ses membres élus, appelée à statuer en procédure sommaire. Deux membres sont en outre désignés pour remplacer les membres qui se trouveraient dans l'impossibilité de siéger dans une affaire déterminée* », §. 4 « *Les chambres prévues au présent article statuent si les parties le demandent* », §. 5 « *Tout jugement rendu par l'une des chambres prévues au présent article et à l'article 14 de la présente annexe est considérée comme rendu par le Tribunal* ».

lois et règlements en matière de conservation et de gestion. Seule une consultation pourra être établie lorsqu'il est allégué que l'État côtier, dont les stocks sont chevauchants ou grands migrants, a failli à son obligation d'assurer par des mesures appropriées de conservation et de gestion le maintien des ressources biologiques ou a refusé arbitrairement de fixer le volume admissible des captures et sa capacité d'exploiter les ressources biologiques pour ce qui est des stocks dont l'exploitation intéresse un autre État, ou tout ou partie du reliquat qu'il a déclaré exister¹⁴⁸⁷. Les droits souverains de l'État dans les zones sous sa juridiction, à savoir précisément sur ses ressources halieutiques, ne peuvent donc pas faire l'objet d'un différend au sens de la remise en question par un État tiers.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a créé un système spécialisé à travers le TIDM en complément des modes habituels issus de l'article 33, alinéa 1 de la Charte de l'ONU¹⁴⁸⁸. Mais pour sortir du différend, après l'échec d'une procédure d'échange de vues¹⁴⁸⁹, les parties ont la possibilité (article 287) de choisir entre 4 institutions distinctes (cf. *Supra*), dont le TIDM.

La CIJ, à compétence générale, a régulièrement traité et traite encore d'affaires de délimitations maritimes¹⁴⁹⁰ par exemple. Ces conflits territoriaux ont eu comme enjeu principal l'accès exclusif (don excluant) aux ressources halieutiques comme en 1972 avec *l'affaire sur les compétences en matière de pêcheries* opposant la République fédérale d'Allemagne contre l'Islande puis le Royaume-Uni contre l'Islande ou encore l'affaire de *délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen* opposant le Danemark à la Norvège. Pour cette affaire, l'arrêt de la Cour du 14 juin 1993 décide que « l'accès aux ressources halieutiques influencera la délimitation maritime » et, par conséquent, examine « s'il y a lieu de déplacer ou d'ajuster la ligne médiane, comme ligne de délimitation des zones de pêche, pour assurer un accès équitable à la ressource halieutique que constitue le capelan »¹⁴⁹¹.

Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne soit pas encore entrée en vigueur, le juge Evensen déclarait que la « *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 formule un certain nombre de principes qui doivent être considérés comme des principes déterminants*

¹⁴⁸⁷ Article 297, §. 3, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁴⁸⁸ « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix », Chapitre VI : Règlement pacifique des différends, Article 33, Alinéa 1, *Charte des Nations Unies*, San Francisco, 26 juin 1945, p. 10.

¹⁴⁸⁹ Un échange diplomatique entre États où les différents points de vue sont discutés afin de trouver une solution au différend.

¹⁴⁹⁰ On citera par exemple en 1999 le différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras), en 2001 le différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie), Demande en interprétation de l'arrêt du 11 juin 1998 en l'affaire de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria)*, exceptions préliminaires (Nigéria c. Cameroun), en 1991 la délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), en 1994 la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria), en 1982 l'affaire du plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte), en 1981 la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/États-Unis d'Amérique) puis en 1991 la délimitation maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal (Guinée-Bissau c. Sénégal).

¹⁴⁹¹ CIJ, *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen (Danemark c. Norvège)*, arrêt de la Cour du 14 juin 1993 p 60, « accès aux ressources ».

de droit international »¹⁴⁹². La Convention, pour les délimitations des espaces maritimes, faisait donc déjà pleinement référence.

En 1995, la question de l'accès aux ressources à travers des mesures de conservation prise par un État est posée à la CIJ dans l'affaire « *Compétence en matière de pêcheries* » opposant l'Espagne au Canada. L'Espagne dénonce le fait que le Canada a fait usage de la force contre les bateaux de pêche étrangers, dont un navire espagnol l'*Estai*, dans les zones de haute mer adjacentes à sa ZEE. L'intérêt des États riverains était fort au sein de la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer de 1958, mais cette formule explicite n'a pas été retenue par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 pour les zones de haute mer adjacentes à la mer territoriale¹⁴⁹³. Les configurations géographique et politique nous rappellent pourtant que cette emprise de l'État côtier et de ses intérêts reste forte.

Le gouvernement canadien a adopté une réglementation qui autorise, en particulier, l'usage de la force par les gardes-pêches contre les bateaux de pêche étrangers afin de viser les navires sans pavillon ou sous pavillon de complaisance qui enfreignent leurs mandats dans la zone adjacente de haute mer¹⁴⁹⁴. Dans cette affaire, l'Espagne estime que le Canada agit en violation des normes du droit international, relatives principalement aux libertés de la haute mer et à l'exercice exclusif de la juridiction sur les navires par l'État sous le pavillon duquel ils se trouvent ; le Canada estime lui que le fond précède la compétence. Ainsi, les mesures canadiennes, selon les autorités, sont « *exactement ce que la pratique internationale entend par « mesures de conservation et de gestion »* et que « *l'arrestation de l'Estai a été rendue nécessaire pour mettre fin à la surpêche du flétan du Groenland pratiquée par les pêcheurs espagnols* »¹⁴⁹⁵. Néanmoins, une caractéristique particulière est que ces mesures internationales sont applicables au-delà des 200 milles, en haute mer. Le Canada considère que ses mesures concernent la licéité, le fond ou l'intention particulière de l'État qui a formulé de telles mesures. De plus, le Canada ajoute que l'Union européenne n'a pas tenu compte des quotas de l'ORGP ayant compétence en haute mer, en l'occurrence l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) ou a fixé unilatéralement pour elle-même des quotas plus élevés que ceux établis par l'organisation régionale, ce qui se traduit par la surexploitation des stocks chevauchants.

La Cour devait rechercher si ce différend avait pour objet les mesures visées dans la réserve notifiée par le §.2 de la déclaration canadienne sur les mesures de conservation et de gestion¹⁴⁹⁶ et/ou leur

¹⁴⁹² *Ibid.*, p 64.

¹⁴⁹³ Article 8.1., Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966, op cit.

¹⁴⁹⁴ CIJ, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Espagne contre Canada)*, compétence de la cour, Arrêt du 4 décembre 1998 p 48.

¹⁴⁹⁵ *Ibid.*, p 16.

¹⁴⁹⁶ *Ibid.*, La Cour rappelle qu'aux termes de l'alinéa d du §. 2 de la déclaration canadienne sont exclus de la compétence de la Cour : « *les différends auxquels pourraient donner lieu les mesures de gestion et de conservation adoptées par le Canada pour les navires pêchant dans la zone de réglementation de l'OPAN, telle que définie dans la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, 1978, et l'exécution de telles mesures* ».

exécution¹⁴⁹⁷ pour se déclarer ou pas compétente à juger cette affaire. Pour ce faire, la question essentielle que la Cour devait trancher est celle du sens et de la portée à attribuer aux expressions « *mesures de gestion et de conservation...* » et « *exécution de telles mesures* » dans le contexte de la réserve. La Cour a déclaré par douze votes contre cinq, qu'elle n'était pas compétente pour connaître du différend soumis par l'Espagne¹⁴⁹⁸. Et le juge M. Kooijmans dans son opinion individuelle, d'ajouter : « *C'est le cœur lourd, toutefois, qu'il a émis son vote, car l'arrêt de la Cour témoigne de la faiblesse intrinsèque du système de la clause facultative. La possibilité pour un État d'assortir de réserves la déclaration par laquelle il accepte la juridiction obligatoire en vertu du paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour n'a jamais été controversée (à l'exception des réserves contraires aux dispositions mêmes du Statut). La Cour, en conséquence, est tenue d'appliquer le droit tel qu'il est* »¹⁴⁹⁹.

Si dans la pratique du contrôle public, le Canada s'autorise toujours au-delà de ces 200 milles marins à contrôler et arraisonner des navires étrangers en haute mer, ne respectant pas les mesures de conservation et de gestion établies par le droit international et les organisations régionales compétentes, il n'en reste pas moins que cette pratique n'est pas autorisée par le droit international de la mer conventionnel puisque le Canada ne dispose pas de compétence de police reconnue sur cette zone. La Cour, en se déclarant non compétente n'a pas permis de trancher cette question permettant au Canada d'agir, ou non, avec l'objectif de préserver les ressources de la zone.

Si le comportement des tribunaux et notamment de la CIJ a permis de reconnaître la valeur coutumière (la coutume comme source du droit de la mer) de règles, point important avant l'avènement de la source conventionnelle écrite majeure (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), l'accumulation des jugements produits par la CIJ et le TIDM offre un fond (source jurisprudentielle du droit de la mer) salvateur pour le traitement des affaires de pêche.

L'arrivée du TIDM, sollicité par des parties, va répartir et orienter les affaires contentieuses en droit de la mer selon le sujet abordé. Le Tribunal a une compétence spécialisée, prévue à l'article 290 au §. 5, au regard des mesures conservatoires sur les grands fonds marins lorsque « *En attendant la constitution d'un tribunal arbitral saisi d'un différend en vertu de la présente section, toute cour ou tout tribunal désigné d'un commun accord par les parties ou, à défaut d'accord dans un délai de deux semaines à compter de la date de la demande de mesures conservatoires, le Tribunal international du droit de la mer ou, dans le cas d'activités menées dans la Zone, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, peut prescrire, modifier ou rapporter des mesures conservatoires conformément au présent article s'il considère, prima facie, que le tribunal devant être constitué aurait compétence et s'il estime que l'urgence de la situation l'exige. Une fois constitué, le tribunal saisi du différend, agissant conformément aux paragraphes 1 à 4, peut modifier, rapporter ou confirmer ces mesures conservatoires* ».

Hormis cette compétence spécialisée, et qui intéresserait aussi la question des pêches benthiques ou du maintien des organismes et habitats benthiques, c'est la question de la prompte mainlevée

¹⁴⁹⁷ Ibid., p 52.

¹⁴⁹⁸ Ibid., p 1.

¹⁴⁹⁹ Ibid., p 54.

qui est renforcée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Le Tribunal jugera une grande majorité des affaires qui s'y rapportent en vertu de l'article 292 sur la prompte mainlevée : « *lorsque les autorités d'un État Partie ont immobilisé un navire battant pavillon d'un autre État Partie et qu'il est allégué que l'État qui a immobilisé le navire n'a pas observé les dispositions de la Convention prévoyant la prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou la mise en liberté de son équipage dès le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie financière, la question de la mainlevée ou de la mise en liberté peut être portée devant une cour ou un tribunal désigné d'un commun accord par les parties; à défaut d'accord dans un délai de 10 jours à compter du moment de l'immobilisation du navire ou de l'arrestation de l'équipage, cette question peut être portée devant une cour ou un tribunal accepté conformément à l'article 287 par l'État qui a procédé à l'immobilisation ou à l'arrestation, ou devant le Tribunal international du droit de la mer, à moins que les parties n'en conviennent autrement* ». La question de la prompte mainlevée est novatrice car elle tente de réconcilier les intérêts de l'État du pavillon avec l'État qui a procédé à l'immobilisation ou à l'arrestation du navire en déterminant une balance juste à travers le seul caractère « *raisonnable* » de la caution.

La CIJ dispose d'une juridiction uniquement ouverte aux États (pour la procédure contentieuse) et à certains organes et institutions du système des Nations Unies (pour la procédure consultative)¹⁵⁰⁰. Si, dans ce cadre, seuls les États sont des justiciables, pour peu que ce terme puisse être admis en droit international, lors des négociations de la Convention de Montego Bay, une attention particulière fut portée au fait que les contentieux sont spécifiques (pêche, fonds marins, etc.) et que les litiges puissent opposer aussi des États à des institutions autres, c'est-à-dire à des organisations internationales et à certains États associés autonomes et territoires comme définis à l'article 305 qui deviennent « États partie » à cette dernière¹⁵⁰¹. Ce cas va se présenter dans l'affaire concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est entre le Chili et la Communauté européenne avec la dernière ordonnance rendue le 16 décembre 2009. Notre propos est de dire ici qu'avec la Convention de Montego Bay, la recevabilité des requêtes devenait plus large que celle limitée aux requêtes de seuls États nation. La chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins est ouverte aussi aux différends concernant des personnes physiques ou morales à travers les entreprises d'État, (article 153) lorsque que le différend se réfère à l'interprétation ou l'exécution d'un contrat ou d'un plan de travail, ou à des

¹⁵⁰⁰ « Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. », Article 34, Charte des Nations Unies, 1945, op. cit., p. 11.

¹⁵⁰¹ Article 305, §. 1, « La Convention est ouverte à la signature : a) de tous les États, b) de la Namibie, représentée par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, c) de tous les États associés autonomes qui ont choisi ce régime par un acte d'autodétermination supervisé et approuvé par l'Organisation des Nations Unies, conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale et qui ont compétence pour les matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, d) de tous les États associés autonomes qui, en vertu de leurs instruments d'association, ont compétence pour les matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, e) de tous les territoires qui jouissent d'une complète autonomie interne reconnue comme telle par l'Organisation des Nations Unies, mais qui n'ont pas accordé la pleine indépendance conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, et qui ont compétence pour les matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, f) des organisations internationales, conformément à l'annexe IX », Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op.cit. On notera également que l'article 20 « accès au Tribunal » de l'annexe VI définissant le statut du Tribunal international du droit de la mer établit que « le Tribunal est ouvert aux États Parties. 2. Le Tribunal est ouvert des entités autres que les États Parties dans tous les cas expressément prévus à la partie XI ou pour tout différend soumis en vertu de tout autre accord conférant au Tribunal une compétence acceptée par toutes les parties au différend ».

actes ou omissions d'une partie au contrat concernant des activités menées dans « la Zone » (Zone internationale des grands fonds marins) et affectant une autre partie.

Le TIDM est saisi de sa première affaire le 13 novembre 1997 avec l'affaire du SAIGA opposant Saint-Vincent et les Grenadines à la Guinée sur un différend concernant la prompte mainlevée l'immobilisation du navire SAIGA et la demande de prompt libération de son équipage.

Depuis son entrée en fonctionnement, le Tribunal a rendu vingt-sept arrêts dont 18 affaires urgentes, 7 affaires contentieuses, et deux affaires consultatives, en couvrant toutes les régions du monde et avec une grande variété de sujets : protection de l'environnement marin, délimitation de frontière maritime, conservation des ressources biologiques, responsabilité des États en cas de pêche INN, etc. Ces affaires incluent neuf cas de prompt main levée et sept ordonnances en prescription de mesures conservatoires. Finalement, sur ces 25 dossiers, le Tribunal n'en a connu que 21 car deux affaires ont été retirées du rôle par les parties et deux affaires sont en cours¹⁵⁰². Il convient d'ajouter ici que les négociations actuelles sur un nouvel accord lié à la Convention de Montego Bay et traitant de la question de la biodiversité au-delà des juridictions nationales pourraient donner une nouvelle compétence au TIDM mais ceci est tout-à-fait imprévisible et viendra du choix des délégations qui s'expriment.

Pendant les négociations, et après la mise à la signature de la Convention de Montego Bay, les risques de fragmentation du droit de la mer, liés à l'établissement d'un tribunal spécialisé, partiellement concurrent de la CIJ avaient été soulignés¹⁵⁰³. Le débat est relancé sur la « *fragmentation* » du droit par rapport à la multiplication des tribunaux internationaux mais aussi sur le fait que ne sont requis ni un lieu unique, ni de mécanismes pour s'assurer de l'uniformité des résultats des jugements dans des cas similaires pour le règlement des différends liées aux activités océaniques et sur les mers. La « *fragmentation* » entre figures juridictionnelles et arbitrales a surement été ici le prix de l'obtention d'un consensus sur le règlement obligatoire des différends¹⁵⁰⁴. Néanmoins rien ne confirme que le TIDM supplante la CIJ. L'ensemble s'abonde mutuellement et c'est utile pour les questions juridiques sur lesquelles la jurisprudence du TIDM a peu de recul, car peu d'histoire¹⁵⁰⁵. Le Tribunal construit ici des développements du droit international et fatalement celui du droit des pêches qu'il a traité, indirectement, à travers les neuf affaires de prompt main levée incluant les affaires 15, 14, 13, 11, 9, 8, 6, 5, 1 et 2 (la 2 n'est pas une affaire en prompt mainlevée mais suit l'affaire 1), dans l'une des deux affaires consultatives, l'affaire 21¹⁵⁰⁶, dans une affaire concernant directement la conservation et la gestion des stocks halieutiques (affaire 7), dans deux affaires ayant trait aux mesures conservatoires (affaire 3 et 4), puis dans une autre affaire

¹⁵⁰² En mars 2017.

¹⁵⁰³ ROS N., « Un bilan de la première activité du Tribunal international du droit de la mer (1996-2000) », In: *Annuaire français de droit international*, volume 46, 2000, p 499.

¹⁵⁰⁴ BOYLE A., "Dispute settlement and the Law of the sea Convention : problems of fragmentation and jurisdiction", *International and comparative law quarterly*, volume 46, issue 1, january 1997, p 39 et 40.

¹⁵⁰⁵ Mr José Luis JESUS, juge, TIDM, « *Les 20 ans du Tribunal International du droit de la mer* », Colloque, <https://www.itlos.org/fr/presse-et-media/vingtieme-anniversaire-du-tribunal/colloque-octobre-2016/>

¹⁵⁰⁶ TIDM, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

traitant indirectement du ravitaillement d'un navire de pêche (affaire 19), soit 15 affaires sur un total de 25. Une majorité d'affaires du TIDM concernent davantage la prompte mainlevée suite à la saisie conservatoire de navires de pêche en infraction aux réglementations nationales en matière de pêche, même s'il convient de noter qu'à ce jour, la dernière affaire de prompte mainlevée date de 2007.

Le droit des pêches trouve sans doute un prolongement dans l'existence d'une juridiction internationale qui lui est théoriquement plus directement liée. Mais les affaires de prompte mainlevée qu'a eu à traiter le TIDM, avec un basculement environnemental vers des sanctions « pêches » plus dissuasives, incluant la saisie du navire, a surement freiné l'occurrence de l'arrivée de nouvelles affaires contentieuses de prompte mainlevée inscrites au rôle du Tribunal.

Pourtant, les phénomènes liés à l'illicéité des activités de pêche n'ont pas diminué. L'avis consultatif qui a consacré la question de la pêche INN, demandé par la Commission sous-régionale des pêches (Afrique de l'Ouest) , et l'affaire 19 concernant le ravitaillement d'un navire de pêche, traitent bien de l'illicéité des activités de pêche de manière directe et prioritaire cette fois.

Par ces deux dernières affaires traitées, on peut affirmer que si la CIJ a gardé compétence, ces dix dernières années, c'est le TIDM qui prend la relève et s'empare de l'angle particulier de l'extension du plateau continental avec l'affaire 16, *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)* en 2011 et l'affaire 23, *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Ghana et la Côte d'Ivoire dans l'océan Atlantique (Ghana/Côte d'Ivoire)* en 2017.

L'apport du TIDM et de la CIJ à la lutte contre la pêche INN, c'est la transformation de la qualification d'un fait social en fait juridique reconnu comme indésirable et problématique et auquel une fin doit être trouvée.

Sous-section II. L'exégèse de la jurisprudence relative aux affaires de pêche et sa contribution à la compréhension de l'INN

Si le TIDM n'est pas un Tribunal pour la pêche, une majorité d'affaires relatives au droit des pêches ou ayant une implication sur l'accès aux ressources a été traité et un avis consultatif a été rendu en la matière concernant directement la lutte contre la pêche INN (§. I.). Cette production a des implications dans la prise en compte de l'illicéité et en facilite l'identification et la condamnation (§. II.).

§. I. Les affaires traitant de l'illicéité des activités de pêche

Au TIDM, une chambre pour le règlement des différends relatifs aux pêcheries a été constituée le 20 février 1997. Cependant elle ne semble pas être très active. Les affaires y relatives ont généralement été traitées sous les auspices d'autres questions ou par la constitution de chambre spéciale *ad hoc* comme ce fut le cas dans l'affaire 7, *Affaire concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est (Chili/ Union européenne)*, qui concernait pourtant directement des questions liées à l'activité de pêche. Dans les vingt-cinq affaires, quinze se rapportent ou sont directement liées aux activités de pêche¹⁵⁰⁷.

La première session du TIDM a eu lieu le 13 novembre 1997 saisi par Saint-Vincent-et-les Grenadines d'une requête introductive d'instance contre la Guinée en vertu de l'article 292 « *Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompte libération de son équipage* » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour faire cesser une situation et faire prononcer la mainlevée sur l'immobilisation du navire SAIGA et la libération des marins. La demande présentée concernait la saisie du navire au large de la côte de l'Afrique Occidentale qui avait avitaillé des navires de pêches en carburant¹⁵⁰⁸. Le navire avait vendu du gazole à trois bateaux de pêche nommés Guiseppe Primo, Kritti et Eleni G dans la ZEE guinéenne¹⁵⁰⁹. La saisie est alors effectuée par la Guinée qui a jugé que l'activité du navire SAIGA ne respectait pas le droit des pêches guinéen.

Le Tribunal s'est déclaré compétent pour juger de la prompte mainlevée au titre de l'article 292. Il convient de noter qu'« *au moment de son arraisonnement, le pétrolier Saiga appartenait à une compagnie chypriote. Il était exploité par un affréteur suisse, géré par une société écossaise, inscrit au registre maritime de Saint-Vincent-et-les Grenadines et avait à son bord un équipage composé de ressortissants ukrainiens et sénégalais* »¹⁵¹⁰. La Guinée avait, entre autres, fondé son argumentaire en irrecevabilité de l'affaire sur l'invalidité de l'immatriculation du SAIGA, l'absence de lien substantiel entre Saint-Vincent-et-les Grenadines et le navire, et le fait que les demandeurs n'avaient pas la nationalité vincentaise. Le Tribunal a rejeté les exceptions d'irrecevabilité, considérant que le navire constitue une unité et qu'ainsi tout ce qui se trouve sur les navires et toutes personnes impliquées dans cette activité sont partie intégrante de l'activité de l'État du pavillon, ouvrant ainsi la voie à l'examen de l'affaire quant au fond. Le Tribunal confirme aussi que « *les lois ou règlements sur l'avitaillement des navires de pêche peuvent être classés comme lois et règlements sur les activités relevant de l'exercice par l'État côtier de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la ZEE* »¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁷ A la date du 15 août 2018.

¹⁵⁰⁸ Procès-verbal des audiences publiques (langue originale) conformément à l'article 86 du Règlement du Tribunal. TIDM, *Procès-verbal des audiences publiques (langue originale) conformément à l'article 86 du Règlement du Tribunal, Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, le 28 novembre 1997.

¹⁵⁰⁹ TIDM, *Mémoire en défense soumis par la Guinée, Objet : demande de main-levée du navire et de libération de l'équipage formulée par le gouvernement de Saint Vincent et les Grenadines contre le gouvernement de la République de Guinée-Conakry*, 1997, p 31.

¹⁵¹⁰ TIDM, *Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, Arrêt du 4 décembre 1997, op.cit.

¹⁵¹¹ *Ibid.*, §. 63.

Pourtant, par 12 voix contre 9, le Tribunal ordonne que la Guinée procède à la prompte mainlevée de l'immobilisation du SAIGA et à la libération de son équipage dès le dépôt d'une garantie ou caution « raisonnable » équivalente à 400 000 dollars¹⁵¹². Le navire SAIGA était assuré pour une valeur d'environ 1,5 million de dollars et transportait une cargaison d'environ 5 000 tonnes de gasoil d'une valeur d'environ 1 million de dollars¹⁵¹³. Le Tribunal conclut que l'arraisonnement et l'immobilisation du SAIGA, les poursuites engagées contre le capitaine et la condamnation de celui-ci, la confiscation de la cargaison et la saisie du navire étaient illicites, tout comme l'exercice du droit de poursuite invoqué par la Guinée comme légal même en dehors de la ZEE guinéenne, et qui se voit qualifié de non conforme à l'article 11 de la Convention de Montego Bay¹⁵¹⁴. A ceci a été ajouté l'usage d'une force excessive par les agents guinéens, qui avaient mis en danger la vie des membres d'équipage aussi bien avant qu'après l'abordage du SAIGA¹⁵¹⁵. On cite ici cette affaire parce qu'elle décrit une opération de pêche, supportée par une activité logistique accusée d'être un support illicite.

La deuxième affaire SAIGA suivait la première et la demande de Saint-Vincent-et-les-Grenadines selon laquelle la Guinée aurait violé ses droits, selon les termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en ne procédant pas à la prompte mainlevée de l'immobilisation du SAIGA et à la prompte libération des membres de son équipage, conformément à l'arrêt rendu par le Tribunal le 4 décembre 1997 dans l'affaire 1¹⁵¹⁶. Fort du premier arrêt du Tribunal, Saint-Vincent-et-les Grenadines a déposé auprès de l'agent de la Guinée une garantie bancaire de 400 000 dollars. La Guinée n'a pas accepté de procéder à la prompte mainlevée car elle demandait certaines modifications à la caution considérée comme « irraisonnables » par Saint-Vincent-et-les Grenadines. Le 6 mars 1998, la Guinée exécutera tout de même l'arrêt du Tribunal en relâchant le navire « SAIGA » lorsque l'affaire fut inscrite au rôle du Tribunal pour la deuxième fois. Cette affaire bis visait à obtenir une décision sur le fond. Le Tribunal devait trancher sur des questions comme la liberté de navigation, la mise en œuvre de la législation douanière guinéenne, mais surtout établir si la caution déposée doit être acquittée ou rendue et si une réparation doit être accordée à l'une quelconque des parties. Le Tribunal a examiné la question des dommages et intérêts alloués à Saint-Vincent-et-les Grenadines. Étant donné que cette partie a subi un préjudice à la suite d'un acte illicite d'un autre État, le Tribunal juge, par 18 voix contre 2, que cette partie est fondée à d'obtenir réparation du préjudice et accorde des indemnités s'élevant à 2 123 357 dollars¹⁵¹⁷. Dans ce cadre, la garantie bancaire, n'ayant plus d'objet, devait être restituée.

¹⁵¹² *Ibid.*, p 25.

¹⁵¹³ *Ibid.*, p 25.

¹⁵¹⁴ Le Tribunal considère que « les conditions mises à l'exercice du droit de poursuite à l'article 111 de la Convention doivent être cumulativement réunies; chacune de ces conditions doit être satisfaite pour que la poursuite soit licite au regard de la Convention. Le Tribunal constate que plusieurs de, ces conditions n'ont pas été satisfaites en l'espèce », §. 146, Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires : No. 2, Affaire du navire « Saiga » (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, Arrêt du 1er juillet 1999.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, §. 159.

¹⁵¹⁶ *Ibid.*,

¹⁵¹⁷ *Ibid.*,

Pour ces affaires aussi, le droit des pêches n'est qu'indirectement évoqué et aucune question ne se pose quant à l'activité des trois navires de pêches ravitaillés.

Les troisième et quatrième affaires ont porté sur une demande en prescription de mesures conservatoires de la Nouvelle-Zélande puis de l'Australie qui ont allégué que le Japon n'avait pas observé l'obligation qui lui incombe de coopérer à la conservation du stock de thon rouge, notamment en entreprenant une pêche expérimentale unilatérale en 1998 et 1999¹⁵¹⁸. Le Japon était accusé d'avoir manqué aux obligations des articles 64 et 116 à 119 de la Convention de Montego Bay au sujet de la conservation et de la gestion du stock migrateur et chevauchant, stock surexploité sur lequel une pêche expérimentale n'améliorait en rien la situation, voire l'aggravait¹⁵¹⁹. Le Tribunal conclut que le Japon avait manqué à ses obligations en n'appliquant pas les mesures de conservation et de gestion applicables en haute mer afin de maintenir les stocks à un niveau qui assurent le rendement maximal durable de l'article 119 de la Convention sur le droit de la mer, et en effectuant une pêche unilatérale ayant pour effet d'excéder les quotas nationaux arrêtés communément et préalablement au sein de la CCSBT¹⁵²⁰. Dans ce contexte, le Tribunal a jugé, par 20 voix contre 2, que le Japon n'était pas autorisé ni ne pouvait entreprendre toute autre pêche expérimentale du thon rouge sans l'accord de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie si ce quota ne rentrait pas dans son quota annuel. Par 18 voix contre 4, le Tribunal demande au Japon de veiller à ce que ses ressortissants et les personnes relevant de sa juridiction ne procèdent plus à aucune capture susceptible d'élever le total annuel de captures à un niveau supérieur quota national du Japon arrêté d'un commun accord¹⁵²¹.

Le principal argument du Japon dans cette affaire a été que ce différend ne concernait pas la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer mais la Convention pour la conservation du thon rouge du sud de 1993 (CCSBT) et que le différend était celui lié à une pêche scientifique, donc bien plus scientifique que juridique¹⁵²². Si cette affaire a été traitée devant le TIDM, une autre

¹⁵¹⁸TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, Ordonnance du 27 août 1999.

¹⁵¹⁹ L'argument du Japon était tout autre puisque dans son exposé en réponse à la demande de prescription de mesures conservatoires il argumente que « *Les scientifiques australiens reconnaissent d'ailleurs l'utilité d'un programme expérimental de pêche afin de réduire la marge d'incertitude scientifique: "Les programmes expérimentaux de pêche (EFP) peuvent constituer un outil efficace afin d'améliorer la gestion des ressources de pêche dont le but est leur préservation et leur exploitation optimale. Dans le cadre des discussions de la [CCTNB] ... un programme expérimental de pêche permet, au moyen de prises supplémentaires réalisées de manière contrôlée pendant une courte période, d'obtenir des informations précises permettant d'améliorer la gestion des réserves. La raison pour laquelle un EFP a été envisagé est que les évaluations des réserves de pêche peuvent comporter de nombreuses incertitudes et que des interprétations différentes des données disponibles peuvent donner lieu à des estimations divergentes des niveaux de prises appropriés."* T. Polacheck & A. Preece, "A Scientific Overview of the Status of the Southern Bluefin Tuna Stock" at ¶ 30 (annexe 4 à la Demande d'Ordonnance de Mesures Conservatoires présentée par l'Australie) (ci-après dénommé le "Rapport Polacheck/Preece") », §. 15, TIDM, *Exposé en réponse du Gouvernement du Japon à la demande en prescription de mesures conservatoires & Demande reconventionnelle en prescription de mesures conservatoires, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, 1999.

¹⁵²⁰TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, op. cit.

¹⁵²¹ *Ibid.*

¹⁵²² §. 28 sur l'absence de compétence pour ordonner des mesures conservatoires « *Il est clair que le fond des griefs allégués concerne la [CCTNB]. L'affirmation selon laquelle le Japon aurait enfreint les dispositions de la [Convention sur le droit de la mer] en matière de coopération et de préservation ne peut pas être prise pour argent comptant, surtout à la lumière des faits non discutés de l'espèce: la chronologie de la coopération du Japon avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de préservation et de gestion du [TNB], tout d'abord de manière informelle, puis, plus récemment, dans le cadre de la [CCTNB]; le fait qu'un nombre de prises de [TNB] équivalent à celui du Japon est pêché par des tiers à la [CCTNB] et qui n'ont pas autant agi que le Japon en matière de préservation ou de coopération; et le fait que ces tiers n'ont fait l'objet d'aucune poursuite de la part de l'Australie et*

procédure était possible sous les auspices de la CCSBT¹⁵²³. Les États ne s'entendaient pas sur la procédure à utiliser, étant parties à ces deux conventions ; la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, convention globale et universelle, et la CCSBT, organisme régional, avec leur propre formalités de règlement des différends. Cette affaire fut, dans un sens, jugée deux fois ; par le TIDM et par un tribunal arbitral conformément à la procédure de la CCSBT. Ce fut la première affaire en laquelle fut constitué un tribunal arbitral conformément à l'annexe VII (« Arbitrage ») de la partie XV (« Règlement des différends ») de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Le TIDM et le tribunal arbitral désigné ont été en désaccord sur la compétence de chacun car si le TIDM considérait que la CCSBT relevait de la CNUDM, le tribunal arbitral a quant à lui révoqué les mesures conservatoires du TIDM avec sa décision prise en 2000¹⁵²⁴. Deux jugements obligatoires ont donc été rendus ; ce qui pose le problème des effets de la multiplication contemporaine des capacités internationales de règlement d'une question et des relations entre une convention cadre et une convention spécifique de mise en œuvre du droit¹⁵²⁵. La décision du Tribunal arbitral a affaibli d'une certaine manière la légitimité d'une norme universelle. D'autant qu'aujourd'hui, les modes de règlements des différends de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pourraient être surpassés dans 50 % des cas par des modes régionaux arbitraux de règlement du différend régional¹⁵²⁶. La fragmentation des décisions, potentiellement contradictoires, du fait des nombreuses ORGP, sans compter l'échelon communautaire, et le phénomène de « *forum shopping* » risquent de se développer ; les États cherchent l'instrument qui préserve au mieux leur intérêt au détriment de l'ordre global¹⁵²⁷. Malgré tout, la question du choix du jugement à faire prévaloir ne s'est pas posée du fait que des négociations scientifiques ont été encouragées par ces deux instances pour aboutir à un accord entre les parties quelques années plus tard.

L'affaire 5 opposant le Panama contre la France pour un cas de prompt main levée en 1999 concerne un navire de pêche, le CAMOUCO, que la France arraisonna pour avoir pêché sans

de la Nouvelle-Zélande», *Exposé en réponse du Gouvernement du Japon à la demande en prescription de mesures conservatoires & Demande reconventionnelle en prescription de mesures conservatoires, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, 1999, op. cit.

¹⁵²³ Selon l'article 16, CCSBT, *Convention adoptée à Canberra le 10 mai 1993 et entrée en vigueur le 20 mai 1994*, op. cit. « If any dispute arises between two or more of the Parties concerning the interpretation or implementation of this Convention, those Parties shall consult among themselves with a view to having the dispute resolved by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice. 2. Any dispute of this character not so resolved shall, with the consent in each case of all parties to the dispute, be referred for settlement to the International Court of Justice or to arbitration; but failure to reach agreement on reference to the International Court of Justice or to arbitration shall not absolve parties to the dispute from the responsibility of continuing to seek to resolve it by any of the various peaceful means referred to in paragraph 1 above. 3. In cases where the dispute is referred to arbitration, the arbitral tribunal shall be constituted as provided in the Annex to this Convention. The Annex forms an integral part of this Convention »,

¹⁵²⁴ TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, op. cit. p 49 « The Arbitral Tribunal By vote of 4 to 1, 1. Decides that it is without jurisdiction to rule on the merits of the dispute; and, Unanimously, 2. Decides, in accordance with Article 290(5) of the United Nations Convention on the Law of the Sea, that provisional measures in force by Order of the International Tribunal for the Law of the Sea prescribed on August 27, 1999 are revoked from the day of the signature of this Award »

¹⁵²⁵ MARIKO L., « L'affaire du thon à nageoire bleue et les chevauchements de juridictions internationales ». In: *Annuaire français de droit international*, volume 49, 2003, p 516.

¹⁵²⁶ DUVIC-PAOLI L.A., *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, instrument de régulation des relations internationales par le droit*, L'Harmattan, 2011, p 29.

¹⁵²⁷ La notion de « Forum shopping » fait référence au choix du forum de règlement des différends le plus approprié pour préserver ses intérêts., MARIKO L., « L'affaire du thon à nageoire bleue et les chevauchements de juridictions internationales ». 2003, op. cit., p 537.

autorisation dans la ZEE des îles Crozet, donc sous juridiction française¹⁵²⁸. Le CAMOUCO, navire de pêche, battait pavillon du Panama. Son propriétaire est Merce-Pesca (S.A.), une société enregistrée au Panama, son capitaine est espagnol. Le procès-verbal d'infraction rapporte que le CAMOUCO s'était éloigné lorsque les autorités françaises ont souhaité l'arraisonner, jetant au passage à la mer 48 sacs et des documents. L'un des sacs récupérés par la suite, s'est avéré contenir 34 kilogrammes de légine fraîche. Le procès-verbal d'infraction a rapporté que six tonnes de légine congelée avaient été trouvées dans les soutes du CAMOUCO¹⁵²⁹. La loi française n° 66-400 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes est claire : quiconque exercera la pêche ou procédera à l'exploitation des produits de la mer à terre ou à bord d'un navire, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation exigée ou aura omis de signaler son entrée dans la zone économique ou de déclarer le tonnage de poissons détenu à bord, sera puni d'une amende de 1.000.000 franc et d'un emprisonnement de six mois ou de l'une de ces deux peines¹⁵³⁰. Le 22 octobre 1999, Merce-Pesca et le capitaine du CAMOUCO ont fait assigner en référé l'État français devant le tribunal d'instance de Saint-Paul (Île de la Réunion), afin d'obtenir la prompte mainlevée des saisies opérées puis de réclamer une réduction du montant de la caution en vertu des articles 73 et 292 de la Convention de Montego Bay et de l'obligation de fixer une caution « raisonnable »¹⁵³¹. Dans l'assignation en référé, les requérants se plaignaient, entre autres, de ce que l'obligation de fixer une caution « raisonnable » et la prompte mainlevée n'avaient pas été observées. La caution de 20 millions de francs français imposée par le tribunal français n'a pas été considérée comme « raisonnable » par le TIDM par 15 voix contre 6, considérant que la valeur du navire était de 3 717 571 de francs français et que la cargaison de 380 000 de francs français avait déjà été vendue par les autorités françaises. Le Tribunal déterminera la caution à huit millions de francs français (8.000.000 FF) et procédera à la prompte mainlevée de l'immobilisation du CAMOUCO et à la prompte mise en liberté de son capitaine dès le dépôt d'une caution. Les opinions dissidentes au sein du Tribunal ont porté notamment sur le caractère « raisonnable » de la garantie et sur le fait que la partie V de la Convention protège d'autres valeurs, y compris la conservation des ressources biologiques marines et l'application efficace des lois et règlements internes en matière de pêche¹⁵³². En ce sens, pour certains juges, une plus grande importance aurait dû être accordée à ces dernières valeurs et dispositions et à la pêche non conforme aux lois françaises qui avaient été menée en conscience. En effet, la pêche illégale de légine, fléau dans l'océan Indien sud et Austral a été largement documentée et cible une espèce vulnérable qui se développe lentement et avec une maturité sexuelle tardive. La région des terres australes et antarctiques françaises est particulièrement affectée par ce problème. Le Tribunal ne parle pas encore de pêche illégale.

¹⁵²⁸TIDM, *Rôle des affaires : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), prompte mainlevée*, Arrêt du 7 février 2000, p 9.

¹⁵²⁹ *Ibid.*, p 10.

¹⁵³⁰ *Ibid.*, p 13.

¹⁵³¹ *Ibid.*

¹⁵³²TIDM, *Rôle des affaires : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Anderson, 7 février 2000.

La sixième affaire du MONTE CONFURCO oppose les Seychelles à la France pour une prompte mainlevée en 2000¹⁵³³. La saisie du navire MONTE CONFURCO, sous pavillon seychellois, par la France a été effectuée lorsque celui-ci est entré dans la ZEE des îles Kerguelen « *sans autorisation préalable et sans signaler sa présence ni déclarer le tonnage de poisson détenu à bord auprès du chef de district de l'archipel le plus proche (et ce, en contravention avec les dispositions de l'article 2 de la loi 66-400 du 18 juin 1966 modifiée par la loi du 18 novembre 1997)* », ceci laissant présumer que la totalité des prises a été illégalement pêchée dans la ZEE des îles Kerguelen¹⁵³⁴.

Le 20 novembre 2000, le tribunal d'instance de Saint-Paul confirmera la saisie du MONTE CONFURCO et demandera que la mainlevée de cette saisie soit autorisée sous la condition que la mainlevée de cette saisie se ferait sous paiement et consignations d'une caution d'un montant total de 56 400 000 francs français incluant la valeur du navire, les amendes encourues pour le capitaine sur la base de la quantité de poissons pêchés et des indemnités aux victimes¹⁵³⁵. Le demandeur (Seychelles), avance l'argument que le montant fixé par le tribunal français est très exagéré, considérant que le montant fixé devrait être à hauteur maximale de 2.200.000 francs français¹⁵³⁶.

Au titre de l'article 292 (Convention), le TIDM estimera que cette caution n'est pas raisonnable. Il clarifiera à cet effet le caractère raisonnable en ajoutant des éléments de l'affaire SAIGA tout en précisant que cette liste n'est pas exhaustive. « *Le Tribunal considère qu'un certain nombre d'éléments sont pertinents pour l'évaluation du caractère raisonnable d'une caution ou d'une autre garantie financière. Au nombre de ces éléments, il y a : la gravité des infractions imputées, les sanctions imposées ou pouvant l'être en vertu des lois de l'État qui a immobilisé le navire, la valeur du navire immobilisé et celle de la cargaison saisie, le montant de la caution imposée par l'État qui a immobilisé le navire, ainsi que la forme sous laquelle la caution est exigée* ».

S'il est acquis que le MONTE CONFURCO se trouve immobilisé, le Tribunal demande la remise en liberté du capitaine conformément à l'article 292, §.1, de la Convention ainsi que la prompte main levée du navire après la remise d'une caution ou d'une garantie financière. Le Tribunal en appliquant les différents éléments du caractère raisonnable de la caution, détermine par 17 voix contre 3 que la caution ou autre garantie sera constituée : « *1) d'un montant de neuf millions de francs français (9 000 000 FF) représentant l'équivalent monétaire des 158 tonnes de poisson saisies par les autorités françaises et 2) d'une caution d'un montant de neuf millions de francs français (9 000 000 FF)* »¹⁵³⁷.

Dans cette affaire, on ne parle qu'à deux reprises de « poissons illégalement pêchés » sans s'étendre sur les conséquences environnementales d'un tel acte qui ne sera d'ailleurs pas pris en compte lorsque le Tribunal édicte des critères pour le caractère « raisonnable » d'une caution en prompte main levée. Le TIDM se focalise donc davantage sur ce dernier point, comptable, bien plus que sur l'activité de pêche illégale qui n'est pas établie par la Convention de Montego Bay, ni encore définie par un instrument juridique international. Ici, le Tribunal participe à la clarification du droit

¹⁵³³ TIDMRôle des affaires : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO » (Seychelles c. France), prompte mainlevée, arrêt du 18 décembre 2000.

¹⁵³⁴ Ibid., §. 37.

¹⁵³⁵ Ibid., §. 39.

¹⁵³⁶ Ibid., §. 25.

¹⁵³⁷ Ibid., §. 96.6.

international sur l'appréciation d'un caractère « raisonnable » d'une caution, question focalisant qui va être encore affinée dans trois autres affaires : l'affaire du VOLGA (11) en 2002, l'affaire du JUNO TRADER (13) en 2004 et l'affaire du HOSHINMARU (14) en 2007.

L'affaire 7 concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est (Chili/Union européenne) a mis en place une chambre spéciale *Ad hoc* pour le règlement des différends est directement liée à une activité de pêche de l'Union européenne dans les eaux de haute mer adjacentes à la ZEE du Chili. La chambre de règlement des différends en matière de pêcheries ne sera pourtant pas le choix effectué par les parties. Le Chili reprochait principalement à l'Union européenne de ne pas se conformer à ses obligations inhérentes à la Convention de Montego Bay de coopérer directement avec les États côtiers à la conservation de l'espadon en haute mer adjacente à la ZEE en vertu de l'article 64¹⁵³⁸. Finalement, la Communauté européenne et le Chili s'engageront mutuellement à signer et ratifier l'Accord conclu le 16 octobre 2008 entre les négociateurs et feront une demande conjointe à la Chambre spéciale de rendre une ordonnance prescrivant le désistement de l'instance, formalisée en 2009¹⁵³⁹.

L'affaire 8 GRAND PRINCE opposant le Belize et la France en prompt main levée commence avec un navire, le GRAND PRINCE, arraisonné le 26 décembre 2000 dans la ZEE des îles Kerguelen pour avoir, selon la France « *sans autorisation pêché dans la ZEE des îles Kerguelen, sous juridiction française ; et pour ne pas avoir signalé son entrée dans la ZEE des îles Kerguelen et n'avoir pas déclaré une vingtaine de tonnes de poisson à son bord* »¹⁵⁴⁰. La caution fut fixée à 11 400 000 francs français en prenant en considération la valeur du navire, l'amende encourue par le capitaine sur la base du tonnage de poissons, ici la légine, trouvés à bord et les indemnités complémentaires généralement attribuées aux victimes. Le Belize a soutenu « *que le navire n'avait pas pêché de poisson à l'intérieur de la ZEE des Kerguelen ; que la caution fixée par le tribunal d'instance de Saint-Paul n'est pas une caution ou garantie suffisante* »¹⁵⁴¹. Le Belize demandera de dire et de juger si la caution est « raisonnable » en vue de la prompt mainlevée du navire GRAND PRINCE détenu par les autorités françaises.

Selon la France, le pouvoir de confiscation prévu dans le droit français trouve son fondement dans l'article 73 de la Convention qui « *reconnaît à l'État côtier le pouvoir de définir les délits de pêche et les pénalités applicables aux auteurs de ces délits, la seule limite apportée à ce pouvoir étant celle énoncée à l'article 73, paragraphe 3, qui exclut les peines d'emprisonnement et tout autre châtiment corporel* ». La confiscation, en tant que sanction, serait expressément prévue non seulement par la législation française, mais aussi par de nombreuses autres législations nationales. La France soutient que la demande ne concerne pas une question de prompt mainlevée mais « *qu'elle concerne plutôt un différend portant sur l'exercice par la France*

¹⁵³⁸TIDM, *Conservation et exploitation durable des stocks d'espadon (Chili/ Communauté européenne)*, ordonnance du 20 décembre 2000, TIDM, Recueil 2000, p 149.

¹⁵³⁹TIDM, *Conservation et exploitation durable des stocks d'espadon (Chili/Union européenne)*, ordonnance du 16 décembre 2009, TIDM, Recueil 2008-2010, p 18.

¹⁵⁴⁰TIDM, *Rôle des affaires : No 8 Affaire du « Grand Prince » (Belize c. France), prompt mainlevée*, Arrêt du 20 avril 2001, §. 36.

¹⁵⁴¹ *Ibid.*, §. 54.

de ses droits souverains et l'allégation de non-conformité de la législation française à la convention, du fait que ladite législation prévoit la confiscation des navires de pêche »¹⁵⁴² et qu'elle est par ailleurs irrecevable car elle n'entre pas dans les prévisions de l'article 292 de la Convention de Montego Bay à ce titre. En effet, la France arguant de sa juridiction nationale soutient qu'elle a déjà rendu un jugement sur le fond de l'affaire en ordonnant la confiscation du navire et la caution de la prompte mainlevée et que par conséquent si le Tribunal s'ingérait dans la substance même d'une affaire pénale qui a été tranchée par la juridiction française compétente, cela serait contraire aux dispositions de l'article 292, §.3, de la Convention.

Ce navire battait pavillon du Belize, selon la « *provisional patent of navigation* » qui établit le registre bélizien de la marine marchande internationale le 16 octobre 2000. Les propriétaires du navire étaient la *Paik Commercial Corporation* domiciliée au Belize. D'après l'acte de vente du 27 mars 2000, le navire avait été acheté à la *Reardon Commercial Corporation*, domiciliée à la même adresse et donc les propriétaires en étaient la *NOYCAN B.L. - MOANA - VIGO*, Espagne, selon le certificat de classification du navire daté du 23 juin 1999. En réponse à une question posée par les membres du Tribunal au sujet du propriétaire effectif du navire, l'agent du demandeur a déclaré que les propriétaires du navire étaient la *Paik Commercial Corporation*. Le capitaine du GRAND PRINCE était M. Ramón Francisco Pérez Novo, de nationalité espagnole, et l'équipage du navire se composait de 37 hommes y compris le capitaine, de nationalités espagnole ou chilienne¹⁵⁴³.

Dans ce contexte, le Tribunal a estimé qu'il disposait du droit d'examiner tous les aspects de la question expressément soulevés ou non par les parties pour se déclarer compétent ou non dans cette affaire. Le Tribunal devait s'assurer ainsi que « *la demande a été faite [au nom de] l'État du pavillon, selon ce que requiert l'article 292, paragraphe 2, de la Convention* » et que « *Comme il l'a relevé dans l'Affaire du navire SAIGA (No. 2), le Tribunal estime que la nationalité des navires est une question de fait qui, au même titre que d'autres faits contestés portés devant lui, doit être tranchée sur la base des moyens de preuve produits par les parties (arrêt du 1er juillet 1999, paragraphe 66)* »¹⁵⁴⁴.

Le Tribunal se déclare par 12 voix contre 9 non compétent compte tenu de l'arrivée à expiration de la « *patente provisoire de navigation* » et donc de la radiation du GRAND PRINCE du registre des navires du Belize, concluant que « *les documents probatoires produits par le demandeur ne permettent pas d'établir que le Belize était l'État du pavillon du navire au moment où la demande a été faite* »¹⁵⁴⁵. Par cette conclusion, le Tribunal n'examine pas les conclusions des parties sur les autres questions, dont la caution « *raisonnable* ». Dans cette affaire, les notions de pêche illégale ou pêche illicite puis d'activité « *non déclarée* » dans la ZEE ont été largement employées par les parties, surtout par la France qui effectue sa surveillance maritime dans une zone proche de celle de la CCAMLR pour la pêche à la légine, CCAMLR qui tente déjà de définir la pêche INN.

¹⁵⁴² *Ibid.*, §. 60.

¹⁵⁴³ *Ibid.*, §. 34.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*, §. 81.

¹⁵⁴⁵ *Ibid.*, §. 83.

L’Affaire 9 concernant le CHAISIRI REEFER 2 opposant le Panama contre le Yémen en prompt mainlevée a finalement été retirée¹⁵⁴⁶. Le navire CHAISIRI REEFER 2 avait été arraisonné par les garde-côtes yéménites le 3 mai 2001, Yémen qui estimait que le navire avait chargé « 400 tonnes métriques de poisson en mer. Le poisson a été transbordé d’un navire de pêche dépourvu d’une licence de pêche. Aucune autorité n’avait reçu une information quelconque à propos de l’entrée du navire « Chaisiri Reefer 2 » dans les eaux de la République du Yémen, pour un transbordement de poisson provenant de navires qui se livrent à la pêche sans détenir de licence délivrée par le Ministère compétent ». Cette affaire fut rapidement résolue puisque le 12 juillet 2001, le Yémen procédera à la mainlevée de l’immobilisation du navire CHAISIRI REEFER 2 et l’affaire sera retirée du rôle du Tribunal¹⁵⁴⁷.

Deux années plus tard, l’affaire 11 concernant le navire VOLGA et opposant la Fédération de Russie contre l’Australie au sujet de la mainlevée de l’immobilisation du Volga et de la mise en liberté de membres d’équipage se fondera sur l’article 292. Le Tribunal se déclarera compétent pour traiter la demande. L’Australie demande au Tribunal de considérer la caution comme raisonnable¹⁵⁴⁸. La Fédération de Russie considérerait qu’en vertu de l’article 73, §. 2, la caution était irraisonnable et que celle-ci et les autres garanties ne devraient pas dépasser 500 000 dollars australiens. La Fédération de Russie avait aussi demandé au Tribunal de prescrire une ordonnance sur la forme de la caution ou autre garantie. Le 7 février 2002, le Volga avait été arraisonné par des militaires australiens opérant à partir d’un hélicoptère militaire australien à un point situé au-delà des limites de la ZEE afin de déterminer s’il menait des opérations de pêches illicites¹⁵⁴⁹. Si la Fédération de Russie soutient qu’à aucun moment il n’a été ordonné par les autorités australiennes au Volga de s’arrêter pendant que celui-ci se trouvait dans la ZEE, l’Australie soutient que l’hélicoptère a transmis au Volga plusieurs messages, alors qu’il fuyait la ZEE australienne. De nouveaux calculs plus détaillés effectués par la suite ont indiqué qu’au moment de la première communication, le navire se trouvait à quelques centaines de mètres en dehors de la ZEE¹⁵⁵⁰.

L’Australie évalue la caution pour la mainlevée de l’immobilisation du navire à un dépôt de garantie de 3 332 500 dollars australiens. Le montant de la garantie se fonde sur ce que l’Australie juge raisonnable compte tenu de trois éléments « 1) valeur estimée du navire, du carburant, des lubrifiants et du matériel de pêche; 2) amendes qui pourraient être imposées; 3) installation à bord du navire d’un système de suivi des bateaux pleinement opérationnel et observation des mesures édictées par la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l’Antarctique (CCAMLR) jusqu’à la conclusion des poursuites judiciaires.

Le statut de la Fédération de Russie en tant qu’État du pavillon du Volga n’est pas contesté ». Les autorités australiennes exigent également des informations concernant « 1) les propriétaires effectifs du navire, y compris le(s) nom(s) de la ou des société(s) mère(s) du propriétaire apparenté à Olbers ; 2) les noms et nationalités des administrateurs d’Olbers et de la ou des société(s) mère(s) ; 3) le

¹⁵⁴⁶TIDM, *Rôle des affaires : 9 Affaire du « Chaisiri Reefer 2 » (Panama c. Yémen), prompt mainlevée*, Demande présentée par la République du Panama, 2 juillet 2001, p 3.

¹⁵⁴⁷TIDM, *Rôle des affaires : 9 Affaire du « Chaisiri Reefer 2 » (Panama c. Yémen), prompt mainlevée*, Ordonnance 2001/4 du 13 juillet 2001.

¹⁵⁴⁸TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompt mainlevée*, Arrêt du 23 décembre 2002, p 18.

¹⁵⁴⁹*Ibid.*, p 20 et 21.

¹⁵⁵⁰*Ibid.*, p 21.

nom, la nationalité et le siège social du ou des administrateur(s) de l'exploitation du navire ; 4) les assureurs du navire ; le cas échéant, les bailleurs de fonds du navire »

La Russie allègue que cette caution est excessive. L'Australie fait valoir que la caution fixée pour la mainlevée de l'immobilisation du VOLGA est raisonnable, eu égard à « *la valeur du Volga, du carburant, des lubrifiants et des appareils de pêche à son bord; à la gravité des infractions et aux sanctions susceptibles d'être imposées; aux vives préoccupations internationales exprimées au sujet de la pêche illégale, et à la nécessité de faire respecter les lois et les engagements internationaux de l'Australie dans l'attente de la conclusion des procédures internes* » ainsi que la caution fixée pour la libération des membres de l'équipage.

Dans ses arrêts antérieurs, le Tribunal avait indiqué certains des facteurs qui devraient être pris en compte pour évaluer le caractère raisonnable d'une caution (cf. *Supra*, Aff. CAMOUCO, et éléments pertinents à retenir tels que « *la gravité des infractions imputées, les sanctions imposées ou pouvant l'être en vertu des lois de l'État qui a immobilisé le navire, la valeur du navire immobilisé et celle de la cargaison saisie, le montant de la caution imposée par l'État qui a immobilisé le navire, ainsi que la forme sous laquelle la caution est exigée* »¹⁵⁵¹). Dans l'Affaire du MONTE CONFURCO, le Tribunal a confirmé et ajouté que « *cette énumération ne saurait nullement être considérée comme exhaustive. Le Tribunal n'entend pas non plus déterminer des règles rigides concernant l'importance relative qui doit être attachée à l'un ou l'autre de ces éléments* »¹⁵⁵².

La gravité de l'infraction a trait à la conservation des ressources halieutiques dans la ZEE en vertu des articles 63, 64 et 118 de la Convention de Montego Bay. L'Australie justifie sa position par le fait que la pêche illégale à la légine australe continue d'être pratiquée dans la zone couverte par la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (« CCAMLR ») et que cette pratique a pour effet un appauvrissement sensible des stocks et génère de graves préoccupations internationales sur « *les ressources halieutiques et le maintien de l'équilibre écologique de l'environnement* »¹⁵⁵³.

Le Tribunal « *prend acte de l'argument avancé par le défendeur* » et « *comprend les préoccupations que suscite, au niveau international, la pêche illégale, non réglementée et non déclarée* »¹⁵⁵⁴. Néanmoins, souligne qu'en l'espèce, « *il est appelé à déterminer si la caution fixée par le défendeur est raisonnable au sens de l'article 292 de la Convention* »¹⁵⁵⁵. L'un des facteurs dont il faut tenir compte pour faire cette évaluation concerne les sanctions qui peuvent être imposées pour les infractions alléguées en vertu de la législation du défendeur. Les parties ne contestent ni les infractions alléguées qui sont considérées comme graves au regard de la législation australienne, ni la valeur du navire et de sa cargaison. Le Tribunal considère que « *le montant de 1 920 000 dollars australiens fixé par le défendeur pour la mainlevée de l'immobilisation du navire, somme qui représente la valeur totale du navire, du carburant, des lubrifiants et du*

¹⁵⁵¹ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires* : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), *prompte mainlevée*, Arrêt du 7 février 2000, §. 67.

¹⁵⁵² Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires* : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO » (Seychelles c. France), *prompte mainlevée*, arrêt du 18 décembre 2000, §. 76.

¹⁵⁵³ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires* : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Arrêt du 23 décembre 2002, §. 67.

¹⁵⁵⁴ *Ibid.*, §. 68.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*, §. 69.

matériel de pêche et que les parties ne contestent pas, est raisonnable au sens de l'article 292 de la Convention » mais que « *fixer une caution en vue de la libération des trois membres de l'équipage serait dénué d'utilité* » dans la mesure où les membres de l'équipage ont quitté l'Australie.

Outre la caution exigée, l'Australie a subordonné la mainlevée de l'immobilisation du navire à deux conditions : « *que le navire soit équipé d'un système de suivi des bateaux (VMS), et que des renseignements relatifs à l'identité et aux coordonnées du propriétaire en titre et des propriétaires effectifs du navire soient communiqués à ses autorités* »¹⁵⁵⁶ soutenant que la « *mise en place d'un système de suivi des bateaux est nécessaire pour empêcher la poursuite d'une pêche illicite, une fois le navire libéré* »¹⁵⁵⁷. La Fédération de Russie argumente que de telles conditions « *ne trouvent aucun fondement dans l'article 73, paragraphe 2, pas plus que dans la Convention en général, et que seules des conditions liées au dépôt d'une caution ou d'une garantie financière peuvent être imposées* »¹⁵⁵⁸. De l'avis du Tribunal, il n'y avait pas lieu ici de décider si l'État côtier est habilité à imposer de telles conditions dans l'exercice de ses droits souverains au titre de la Convention mais de savoir si la « *caution ou autre garantie* » mentionnée à l'article 73, §.2, de la Convention peut inclure de telles conditions. Le Tribunal va considérer que la problématique relève de l'article 220 §. 7 de la Convention « *dans tous les cas où des procédures appropriées ont été soit établies (...) soit convenues de toute autre manière pour garantir le respect des obligations concernant le versement d'une caution ou le dépôt d'une autre garantie financière appropriée* » et de l'article 226 §.1 « *... après l'accomplissement de formalités raisonnables telles que le dépôt d'une caution ou d'une autre garantie financière* » où l'aspect financier de la caution ou garantie est clairement explicitée.

Dans ce contexte, le Tribunal juge, par 19 voix contre 2, que l'expression « *caution ou autre garantie* » doit être interprétée comme se rapportant à une caution ou garantie de caractère financier. Il s'ensuit de ce qui précède que les conditions à caractère non-financier comme la communication d'information sur le propriétaire effectif par l'État du pavillon ne doit pas faire partie du mécanisme de prompt mainlevée, puisque son l'inclusion de conditions non-financières additionnelles dans une telle garantie ferait échec à son objet et à son but. Le Tribunal précise qu'il ne juge pas si cette demande non-financière, considérée par l'Australie comme un « *gage de bonne conduite* » de l'État du pavillon, correspond ou non à l'exercice légitime des droits souverains de l'État côtier dans sa ZEE mais que le point ici est de savoir si un « *gage de bonne conduite* » représente une caution ou une garantie au sens de l'article 73, §. 2, et de l'article 292 de la Convention¹⁵⁵⁹. Cette demande de l'Australie ayant été faite dans le but d'identifier le propriétaire effectif de cette activité afin de limiter toute récidive, le Tribunal précisera qu'aux fins de procédure de prompt mainlevée au titre de l'article 292 de la Convention, il ne peut tenir compte des circonstances de la saisie du Volga dans l'évaluation du caractère raisonnable de la caution.

Cette affaire est portée au Tribunal en 2002, soit un an après l'adoption du Plan d'action international de lutte contre la pêche INN et fait pour la première fois directement référence à cette

¹⁵⁵⁶ *Ibid.*, §. 75.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, §. 75.

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, §. 75.

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*, §. 79.

forme de pêche¹⁵⁶⁰. Toutefois, les considérations liées à cette activité ne sont pas prioritaires puisque l'on reste dans des préoccupations de prompt mainlevée. Malgré tout, le TIDM évolue dans sa posture quand même en inscrivant par écrit et en en « *prenant acte* » et « *comprénant* » la gravité de la pêche INN, ce qui n'était pas le cas dans les affaires précédentes. Le Tribunal ne remet pas en cause la juridiction de l'État côtier quant à la « gravité » de l'infraction et sa sanction liée mais sur la forme de celle-ci, pécuniaire ou non.

L'affaire 13, affaire JUNO TRADER oppose en 2004 Saint-Vincent-et-les Grenadines contre la Guinée-Bissau pour une prompt mainlevée. La Guinée-Bissau a arraisonné ce navire pour une infraction à sa loi en matière de pêche. Les inspecteurs reportaient avoir trouvé à bord du JUNO TRADER 183,8 tonnes de poisson congelé et 112 tonnes empaquetées de farine de poisson qui, après des évaluations scientifiques, se sont révélées être des espèces locales. Saint-Vincent-et-les Grenadines s'est opposé à cet argument en affirmant que la quantité de poissons était la même que celle chargée auparavant en Mauritanie¹⁵⁶¹. Malgré tout, une somme de 50 000 euros en contrepartie de la mainlevée du JUNO TRADER et de la libération de son équipage avait été déposée comme garantie le 18 novembre 2004 auprès des autorités compétentes de Guinée-Bissau¹⁵⁶². La Guinée-Bissau n'a pas réagi au dépôt d'une lettre de garantie de 50 000 euros considérant que ce montant était trop faible. La Guinée-Bissau affirme que les lois nationales de cet État prescrivent que tout bien saisi revient de droit à l'État au cas où les amendes ne seraient pas payées dans un délai de 15 jours et donc que le JUNO TRADER lui appartenait, rendant inutile une procédure de mainlevée. Cependant, aucune notification n'avait été faite à l'État du pavillon. Comme pour l'affaire du SAIGA, le défendeur, ici la Guinée-Bissau, n'a pas réussi à fixer une caution pour la prompt mainlevée. Le JUNO TRADER a été frappé d'une amende administrative de 175 398 euros, le poisson a été confisqué au motif qu'il avait « *été pêché et transbordé dans les eaux maritimes de la Guinée-Bissau sans autorisation en bonne et due forme* » puis une amende de de 8 770 euros fut imposée au capitaine pour refus de coopérer avec les agents d'inspection.

Sur cette base, le Tribunal se référant à l'article 113, §.2 de la Convention de Montego Bay estime que la demande est recevable et que le Tribunal doit déterminer « *le montant, la nature et la forme de la caution ou autre garantie financière à déposer pour obtenir la mainlevée de l'immobilisation du navire ou la libération de son équipage* ». Ainsi, le Tribunal utilise sa jurisprudence désormais bien établie (CAMOUCO et du MONTE FURCO). En ce qui concerne la gravité, la Guinée-Bissau a indiqué que « *la pêche illégale, non règlementée et non déclarée dans la ZEE bissau-guinéenne, a conduit à un épuisement considérable de ses ressources halieutiques* ». Comme dans l'affaire du VOLGA, le Tribunal « *prend acte* » de ce sujet de préoccupation. Le demandeur représenté par l'État de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, a nié toute

¹⁵⁶⁰TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompt mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Ad Hoc Shearer, §. 9. « *En l'espèce et s'agissant de la caution, le défendeur a mis principalement l'accent sur le problème de la pêche illégale, non déclarée et non règlementée (pêche IUU) dans le monde entier, en particulier en ce qui concerne la légine australe dans l'Océan Antarctique* »

¹⁵⁶¹TIDM, *Rôle des affaires : 13 Affaire « Juno Trader » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée-Bissau), prompt mainlevée*, Arrêt du 18 décembre 2004, §. 86.

¹⁵⁶² *Ibid.*, §. 51.

activité illégale de la part du JUNO TRADER. De fait, il a payé l'amende pour le capitaine sans reconnaissance de culpabilité mais il ne s'est pas acquitté de l'amende imposée au navire puisque les parties ne s'accordent pas sur la valeur du JUNO TRADER¹⁵⁶³. Au regard de la valeur de la cargaison, celle-ci était toujours à bord du JUNO TRADER et devait être vendue à une vente aux enchères par les autorités bissau-guinéennes pour une valeur estimée totale de 459 938,65 US dollars¹⁵⁶⁴.

Dans ce cadre, le Tribunal déclare ne pas pouvoir accéder à « la requête de Saint-Vincent-et-les-Grenadines tendant à ce qu'aucune caution ou garantie financière (ou une « caution symbolique » seulement) ne soit déposée. Le dépôt d'une caution ou d'une garantie paraît nécessaire au Tribunal eu égard à la nature de la procédure de prompt mainlevée et de prompt libération » (cf. Aff. SAIGA¹⁵⁶⁵). Il convient de juger le montant et la forme de la caution ou autre garantie financière. Le Tribunal juge à l'unanimité et décide que la Guinée-Bissau devra procéder à la prompt mainlevée du JUNO TRADER et de sa cargaison, dès le dépôt d'une caution, sous forme d'une garantie bancaire d'un montant de 300 000 euros. L'équipage est libre de quitter la Guinée-Bissau sans aucune condition puisque la caution s'élevant à 8 770 euros avait déjà été versée auprès de la Guinée-Bissau. Le Tribunal fixe ici indirectement la valeur d'une pêche illégale, en dessous de celle estimée par les autorités nationales lorsque l'ensemble des critères sont réunis, c'est-à-dire navires et équipements, pénalités pour le capitaine, cargaison, etc. On peut dès lors se demander si le Tribunal a compétence pour remettre en cause le montant des infractions déterminées par des juridictions nationales et s'il prend réellement en compte l'ampleur de l'acte et l'effet dissuasif d'une sanction pour limiter les risques de récidives.

L'affaire 14 du HOSHINMARU oppose le Japon à la Fédération de Russie en prompt main levée. La Fédération de Russie avait accordé au HOSHINMARU, un navire de pêche battant pavillon japonais, un permis de pêche pour la pêche de salmonidés au filet dérivant dans trois secteurs différents de la ZEE de la Fédération¹⁵⁶⁶. Le navire fut arrêté par les autorités russes pour être contrôlé pendant qu'il pêchait dans la ZEE de la Fédération¹⁵⁶⁷. Après cette inspection, le délit fut établi en ces termes : « *remplacement d'une prise d'un certain type (saumon kéta) par une prise d'un autre type (saumon rouge) et dissimulation d'une partie de la prise de saumon rouge dans la zone d'exploitation No. 1 ; fausse*

¹⁵⁶³ TIDM, « Juno Trader » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée-Bissau), prompt mainlevée, arrêt, TIDM Recueil 2004, p 42, §. 92, « Au cours de l'audience du 7 décembre 2004, le demandeur a déclaré que « la valeur comptable nette du Juno Trader, telle qu'elle apparaît dans nos livres comptables, est de 460 000 dollars des États-Unis » et que la valeur marchande du navire « pourrait être longtemps débattue et est affectée par le doute quant au fait de savoir quel en est le pavillon et qui en est le propriétaire ». Le défendeur, s'appuyant sur un contrat d'achat d'un navire frigorifique similaire acheté récemment pour 1,6 million de dollars des États-Unis (environ 1,3 million d'euros à l'époque), soutient que la valeur marchande du Juno Trader, si l'on prend en compte une légère dépréciation, devrait se situer entre 800 000 et 650 000 dollars des États-Unis. »

¹⁵⁶⁴ Ibid., §. 93.

¹⁵⁶⁵ Ibid., §. 97.

¹⁵⁶⁶ TIDM, Rôle des affaires : 14 Affaire « Hoshinmaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompt mainlevée, Arrêt du 6 août 2007, §. 28.

¹⁵⁶⁷ Selon les informations données par l'arrêt, le propriétaire est la Ikeda Suisan Co., société immatriculée au Japon. Le capitaine du Hoshinmaru est M. Shoji Takahashi. Les 17 membres de l'équipage du Hoshinmaru ainsi que le capitaine sont de nationalité japonaise.

indication de données dans le journal de pêche et le livre de bord »¹⁵⁶⁸. La Fédération de Russie fixe la caution à 22 millions de roubles calculés en prenant en compte l'amende maximale dont le capitaine est passible, c'est à-dire 500 000 roubles; l'amende maximale dont le propriétaire est passible : 2 001 364,05 roubles ; les frais de procédure : 240 000 roubles ; la sanction pécuniaire pour les dommages causés par la capture illicite de ressources biologiques marines protégées : 7 927 500 roubles, selon les lois de la Fédération de Russie ; et la valeur du navire : 11 350 000 roubles¹⁵⁶⁹.

Pour le caractère raisonnable de la caution, le Japon juge qu'il n'est pas justifié de « *prendre en compte la valeur du navire dans le calcul de la caution, puisque l'infraction présumée n'était pas d'une gravité comparable à celle que constituerait la surexploitation des stocks de poisson ou la pêche sans permis* » et conteste la gravité du délit jugé par la Fédération de Russie¹⁵⁷⁰. La Fédération de Russie précise que ce fait relève d'un exemple classique de pêche INN et justifie la gravité de l'infraction identifiée et le montant de la caution.

Bien que le Tribunal estime qu'une infraction aux règles relatives à l'établissement de rapports de pêche puisse être sanctionnée par l'État qui a procédé à la saisie, il ne considère pas raisonnable qu'une caution puisse être fixée sur la base des sanctions maximales, d'autant que la réglementation russe applicable ne prévoit pas l'inclusion automatique de la valeur du navire saisi dans l'évaluation de la caution¹⁵⁷¹.

Dans ce cadre, le Tribunal note « *que l'affaire en question se distingue des affaires dont il a eu à connaître précédemment, car elle ne concerne pas la pêche sans permis. Le Hoshinmaru détenait un permis de pêche valide et était autorisé à être présent et à pêcher dans la ZEE de la Fédération de Russie* »¹⁵⁷² et estimera à l'unanimité, comme dans l'affaire du JUNO TRADER, le montant de la caution raisonnable à 10 millions de roubles. Le Tribunal juge que les délits rapportés ici peuvent être considérés comme « *des transgressions dans un cadre de coopération généralement satisfaisant* » même si dans le même temps, « *le Tribunal estime que l'infraction commise par le capitaine du Hoshinmaru ne devrait pas être considérée comme une infraction mineure ou comme une infraction purement technique* »¹⁵⁷³. Néanmoins, le Tribunal dans son jugement final ne considère pas la gravité à même niveau lorsqu'un navire est à l'origine autorisé à pêcher légalement. Il statue à l'unanimité, que la Fédération de Russie doit procéder à la prompte mainlevée du Hoshinmaru, y compris de la prise se trouvant à bord, c'est-à-dire les captures issues de pêche non illicite et déclarée, dès le dépôt de la caution, puis que capitaine et équipage pourront partir librement sans aucune condition.

L'affaire suivante, n°15, affaire du TOMINARU oppose le Japon à la Fédération de Russie, en prompte mainlevée à la même période que l'affaire précédente. Le TOMINARU est un navire battant pavillon japonais et géré par une société immatriculée au Japon¹⁵⁷⁴. Ce navire au moment

¹⁵⁶⁸ TIDM, *Rôle des affaires : 14 Affaire « Hoshinmaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée*, Arrêt du 6 août 2007, op cit., §. 30.

¹⁵⁶⁹ *Ibid.*, §. 51.

¹⁵⁷⁰ *Ibid.*, §. 91.

¹⁵⁷¹ *Ibid.*, §. 93.

¹⁵⁷² *Ibid.*, §. 98.

¹⁵⁷³ *Ibid.*, §. 99.

¹⁵⁷⁴ TIDM, *Rôle des affaires : 15 Affaire « Tomimaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée*, Arrêt du 6 août 2007.

des faits disposait d'un permis de pêche délivré par la Fédération de Russie pour le lieu noir (*Pollachius virens*) et du hareng, dans un secteur de la région Ouest de la mer de Béring situé dans la ZEE de la Fédération. À la suite d'une inspection des cales du navire, la présence de 5,5 tonnes non déclarées de goberge de l'Alaska est découvert par les autorités, une capture ajustée plus tard à 62 186,9 kg, et « *les dommages causés aux ressources biologiques marines de la Fédération de Russie se montaient à 8,8 millions de roubles* » (*environ 345 000 dollars des États-Unis*) »¹⁵⁷⁵. Le navire est confisqué. Si le Tribunal est « *conscient du fait que de nombreux États ont inscrit dans leur législation des mesures de confiscation des navires de pêche aux fins de la gestion et la conservation des ressources biologiques marines* », il convient également de prendre en considération l'article 292, §.3 qui fait l'objet et le but de la procédure : la prompte mainlevée¹⁵⁷⁶. Cette fois-ci le Tribunal va considérer « *qu'une décision tendant à procéder à la mainlevée de l'immobilisation du navire, prise en application de l'article 292 de la Convention, contredirait la décision mettant un terme aux procédures engagées devant les instances nationales et s'immiscerait dans l'exercice de compétences nationales, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 292, paragraphe 3, de la Convention* »¹⁵⁷⁷. Le Tribunal note également « *qu'il n'a pas été allégué d'infraction aux normes internationales relatives à la garantie d'une procédure régulière et qu'il n'a pas davantage été allégué que les procédures conduisant à la confiscation du navire étaient de nature à empêcher la mise en œuvre des recours nationaux ou internationaux* ». Dans ce cadre et à l'unanimité, le Tribunal juge que la demande du Japon est « *sans objet et qu'il n'y a dès lors pas lieu de statuer* »¹⁵⁷⁸ car une prompte mainlevée pourrait être en contradiction avec les lois nationales qui visent à confisquer les navires de pêche INN. Le TIDM devient plus réticent à l'idée de contredire, ou d'amenuiser une décision des tribunaux nationaux dans ce cas de prompte mainlevée.

L'affaire 16 concernant le différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar) et la délimitation du plateau continental ne concerne pas directement les questions de pêche. Pourtant, cette affaire a son importance car c'est la première fois que le concept de « zone grise » est évoqué sans qu'il n'y ait eu de précédent sur cette notion. La « *zone grise* » y est définie comme « *une zone située à moins de 200 milles marins de la côte d'un État mais au-delà d'une frontière maritime avec un autre État* »¹⁵⁷⁹. Dans cette affaire, la « *zone grise* » tient au fait que cette zone se trouve à la fois à l'intérieur du plateau continental du Bangladesh et de la ZEE de 200 milles marins du Myanmar. La zone grise est donc une conséquence de la délimitation et peut engendrer « *des problèmes juridiques et pratiques complexes, tels ceux liés à la présence de ressources transfrontières* »¹⁵⁸⁰.

Ici, la « zone grise » est une conséquence de la Convention de Montego Bay qui reconnaît l'existence de deux régimes distincts concernant la ZEE et le plateau continental. Or les parties s'opposent à

¹⁵⁷⁵ *Ibid.*, §. 25.

¹⁵⁷⁶ *Ibid.*, §. 72.

¹⁵⁷⁷ *Ibid.*, §. 80.

¹⁵⁷⁸ *Ibid.*, §. 82.

¹⁵⁷⁹ TIDM, *Rôle des affaires : 16 Affaire sur le Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, Arrêt du 14 mars 2012, p. 284.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*, §. 472.

son statut. Selon le Bangladesh, « *il n'existe aucune disposition de la Convention qui permettrait d'établir une distinction entre les droits sur la colonne d'eau* » en vertu de la ZEE d'un État « *et les droits sur le plateau continental. Une telle solution pourrait susciter d'importantes difficultés pratiques* »¹⁵⁸¹. Dans de tels cas, le Tribunal a suggéré qu'il n'était pas inhabituel de conclure des accords entre États pour traiter des problèmes résultant de la délimitation, comme de l'exploitation des ressources halieutiques ou encore de l'échange des droits soit en acceptant d'utiliser conjointement la zone spécifiquement attribuée à l'autre en ayant recours à des permis de pêche et des permis d'exploration et d'exploitation des ressources des fonds marins.

Dans l'opinion dissidente de M. le juge Lucky, il est précisé que les droits de l'État côtier sur le plateau continental concernent les ressources naturelles comprenant « *les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol* »¹⁵⁸². Cette affaire pourrait avoir des implications en droit des pêches benthiques dans ces « zones grises » auxquelles différents régimes s'appliquent, et où un État pourrait demander au juge d'examiner et d'interpréter avec soin si les dispositions d'un régime prévoient spécifiquement la possibilité de régir l'autre, surtout s'il impacte la qualité des milieux, notamment dans le cas des activités de pêche, car aucun régime ne se substitue à l'autre.

L'affaire 19, VIRGINIA G, oppose le Panama à la Guinée-Bissau en 2014¹⁵⁸³. Le VIRGINIA G était un pétrolier qui battait pavillon panaméen¹⁵⁸⁴ au moment de son arraisonnement le 21 août 2009 avec un certificat valide jusqu'en 2011. Une question de l'affaire va porter sur le lien substantiel qui sera effectivement établi par le Tribunal entre le VIRGINIA G et le Panama (voir *Supra* Partie I).

Le navire qui ravitaillait les navires de pêche dans la ZEE de la Guinée-Bissau est considéré par cet État comme effectuant des « activités de pêche connexes » qui répondent à la législation en matière de pêche¹⁵⁸⁵. Le TIDM à l'unanimité décide que la Guinée-Bissau n'a pas violé le droit du Panama aux termes de l'article 58 « *Droits et Obligations, des autres États dans la ZEE* » et de l'article 56, « *Droits, juridiction et obligations de l'État côtier dans la ZEE* » de la Convention de Montego Bay, en réglementant le soutage des navires étrangers qui pêchent dans sa ZEE. Pour cela, il s'appuie sur l'*Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port* visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN de 2009

¹⁵⁸¹ *Ibid.*, §. 467.

¹⁵⁸² TIDM, *Rôle des affaires : 16 Affaire sur le Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, Opinion dissidente de M. Lucky (juge), 14 mars 2012, §. 77.

¹⁵⁸³ TIDM, Navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau), arrêt du 14 avril 2014, TIDM Recueil 2014, 129 p.

¹⁵⁸⁴ TIDM, Navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau), arrêt du 14 avril 2014, TIDM Recueil 2014, p. 30, para 56, « Selon le Panama, le « Virginia G » est la propriété de Penn Lilac Trading S.A. (« Penn Lilac »), société panaméenne constituée en 1998. En janvier 2000, Penn Lilac a acquis le navire et, en janvier 2002, elle a conclu un contrat d'agence avec Gebaspe S.L. (« Gebaspe »), société espagnole agissant en qualité d'intermédiaire entre fournisseurs de combustible et propriétaires de navires de pêche commerciale. En 2009, le navire a été affrété par la Lotus Federation (« Lotus »), société irlandaise spécialisée dans la vente et la livraison de gazole aux navires de pêche, et il l'était encore au moment de sa saisie ».

¹⁵⁸⁵ TIDM, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Arrêt du 14 avril 2014, §. 48.b.

(qui à cette époque n'est pas encore entré en vigueur) et son article 1, alinéa d, qui définit les « activités liées à la pêche » comme : « toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer »¹⁵⁸⁶.

Dans le cadre d'une infraction à la législation de la Guinée-Bissau applicable aux pêcheries, la confiscation d'office des navires avec leurs engins, leurs matériels et les produits de la pêche se trouvant à bord peut s'effectuer sur décision du membre du Gouvernement responsable des pêcheries¹⁵⁸⁷. De nombreux États prévoient la confiscation des navires de pêche en cas d'infraction aux lois et règlements relatifs à la conservation et à la gestion des ressources biologiques dans leur ZEE comme dans l'affaire du TOMINARU. Le Tribunal réitère que, « la confiscation d'un navire de pêche ne doit pas être utilisée de manière à compromettre l'équilibre des intérêts de l'État du pavillon et de l'État côtier, tels qu'ils sont établis dans la Convention »¹⁵⁸⁸. Il souligne que, selon l'article 73, §.1, de la Convention, l'État côtier peut prendre toutes mesures « nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention », laissant au Tribunal la décision du caractère nécessaire de ces mesures. Il est précisé à l'article 52 du décret-loi 6-A/2000, tel que modifié par le décret-loi 1-A/2005 de la Guinée-Bissau, que la confiscation se fait « d'office » indépendamment de la gravité de l'infraction, et contre laquelle il n'y a aucun recours judiciaire. Le Tribunal conteste le caractère « nécessaire » de la confiscation car la législation bissau-guinéenne offre aux autorités une certaine souplesse s'agissant de sanctionner les infractions aux lois et règlements sur la pêche¹⁵⁸⁹. En effet, de l'avis du Tribunal, il existe des circonstances atténuantes en faveur du VIRGINIA G¹⁵⁹⁰ car les navires de pêche (« Amabal I », « Amabal II », « Rimbal I » et « Rimbal II ») qui devaient être ravitaillés en combustible par le VIRGINIA G, avaient communiqué aux autorités les coordonnées du lieu où serait effectué le soutage, ainsi que la date et l'heure de ces opérations, même s'ils n'en avaient pas reçu l'autorisation. Le Tribunal note, à cet égard, « que les navires de pêche « Amabal I » et « Amabal II », qui ont été saisis en même temps que le « Virginia G », ont été seulement mis à l'amende et n'ont pas été confisqués bien qu'ils aient commis une infraction de même gravité à la législation bissau-guinéenne »¹⁵⁹¹. En conclusion, du point de vue du Tribunal, le fait de ne pas avoir obtenu une autorisation écrite tient davantage à une mauvaise interprétation de la correspondance entre les représentants des navires de pêche et les autorités qu'à une violation délibérée des lois et règlements de la Guinée-Bissau¹⁵⁹². En conséquence, « la confiscation du navire et du gazole à son bord dans les circonstances de l'espèce n'était pas nécessaire pour sanctionner l'infraction commise afin de dissuader les

¹⁵⁸⁶ Ibid., §. 216.

¹⁵⁸⁷ Ibid., §. 250.

¹⁵⁸⁸ Ibid., §. 254.

¹⁵⁸⁹ Ibid., §. 265.

¹⁵⁹⁰ Ibid., §. 268.

¹⁵⁹¹ Ibid., §. 268.

¹⁵⁹² Ibid., §. 269.

navires ou leurs exploitants de récidiver»¹⁵⁹³. Le Tribunal établit ainsi que la confiscation du VIRGINIA G et du gazole à son bord par la Guinée-Bissau, s'agissant du caractère raisonnable ou « nécessaire », constitue une infraction à l'article 73, §.1, de la Convention¹⁵⁹⁴.

Au regard de l'activité illégale de soutage des navires de pêche, le Tribunal par 14 voix contre 9 décide d'accorder au Panama une indemnité d'un montant de 388 506 dollars des États-Unis, majoré des intérêts, pour la confiscation du gazole et par 13 voix contre 10, décide d'accorder au Panama une indemnité d'un montant de 146 080,80 euros majorés des intérêts, pour le coût des réparations du VIRGINIA G¹⁵⁹⁵.

Cette décision est loin de faire l'unanimité et de nombreuses voix dissidentes s'élèvent. Sur les circonstances atténuantes, l'opinion dissidente commune des juges M. Hoffmann, Vice-Président, et M. Marotta Rangel, Chandrasekhara Rao, Kateka, Gao et Bouguetaia est de penser que cet argument ne devrait pas tenir : « *Comment pourrait-il y avoir une « mauvaise interprétation de la correspondance » alors que, comme le Tribunal l'admet lui-même simultanément, cette autorisation a été obtenue à d'autres occasions ? Si le propriétaire du navire avait déjà l'expérience de l'obtention de l'autorisation requise, comment le fait de ne pas l'avoir obtenue pourrait-il servir de circonstance atténuante ? A supposer qu'il faille en tenir compte, la non-obtention de cette autorisation ou la négligence qui l'a entraînée est une circonstance aggravante qui justifie une sanction plus sévère* »¹⁵⁹⁶. Ces juges rappellent que dans l'affaire du MONTE CONFURCO, le Tribunal a déclaré « *qu'en procédant à l'examen de la question de savoir si l'évaluation faite par l'État qui avait procédé à l'immobilisation pour fixer la caution ou une autre garantie était ou non raisonnable, « il n'[était] pas une instance d'appel à l'encontre d'une décision rendue par une juridiction nationale* »¹⁵⁹⁷. Dans l'affaire du VIRGINIA G, il n'y a pas de décision rendue par une juridiction nationale, puisque le propriétaire du navire n'a pas poursuivi l'affaire pour en obtenir le règlement dans le cadre de la législation de la Guinée-Bissau.

Dans tous les cas, les juges rappellent toutefois que, comme pour les précédentes affaires, « *le Tribunal n'est pas une instance d'appel d'une décision rendue par un organe national appelée à interpréter et à appliquer les lois en vigueur* » et qu'en résumé « *dans le cadre de l'article 73, paragraphe 1, de la Convention, le Tribunal ne siège pas en qualité de cour d'appel lorsqu'il apprécie si les mesures d'exécution sont ou non nécessaires dans les circonstances de l'espèce* »¹⁵⁹⁸. Les juges précisent que la confiscation du navire est justifiée compte tenu de la « pratique répétée » de vente non autorisée de fioul à des navires de pêche.

¹⁵⁹³ *Ibid.*, §. 269.

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*, §. 269.

¹⁵⁹⁵ *Ibid.*, §. 446., « La valeur des 532,2 tonnes de gazole confisqué, au prix de 730 dollars des États-Unis la tonne, soit un montant de 388 506 dollars des États-Unis, majoré des intérêts au taux de 2,862 % composés annuellement et courant du 20 novembre 2009 jusqu'à la date du présent arrêt ; b) frais de réparation du navire, soit un montant de 146 080,80 euros, majoré des intérêts au taux de 3,165 %, composés annuellement et courant du 18 mars 2011 jusqu'à la date du présent arrêt ».

¹⁵⁹⁶ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Opinion dissidente commune juges M. Hoffmann, Vice-Président, et Mm. Marotta Rangel, Chandrasekhara Rao, Kateka, Gao et Bouguetaia, 14 avril 2014, §. 43.

¹⁵⁹⁷ *Ibid.*, §. 47.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*, §. 58.

De plus, « les infractions relatives au soutage sont difficiles à détecter, en particulier pour les pays en développement qui ne disposent pas des moyens de contrôler de vastes ZEE. Pour obtenir un effet général de dissuasion, on fixe donc essentiellement des sanctions aux infractions à la législation en matière de pêche et de pêcheries »¹⁵⁹⁹.

Ici le contexte de la pêche INN dans les pays en développement et ses conséquences économiques, sociales et environnementales seront davantage et longuement expliquées par le juge Ndiaye dans son opinion dissidente : « En Afrique de l'Ouest, la pratique de la pêche INN est désastreuse et destructrice pour l'économie maritime et l'écosystème de la région. Il faut le voir pour le croire. Les bateaux restent en mer durant des années et ne vont jamais dans les ports de la sous-région. Ils effectuent des transbordements illégaux de leur pêche à d'autres bateaux, bénéficient de l'avitaillement et des rotations d'équipages en mer »¹⁶⁰⁰. « La Guinée perd chaque année 110 millions de dollars des États-Unis pour non-paiement de redevances relatives aux licences et des emplois par milliers. Sur cent bateaux inspectés en 2008, plus de la moitié pratiquaient la pêche INN. Ces bateaux effectuaient des transbordements de nuit sur des cargos réfrigérateurs qui font la navette entre la Guinée et le port de complaisance qu'est Las Palmas dans les Iles Canaries »¹⁶⁰¹. Pour le juge Ndiaye, c'est aussi la consécration de droits souverains sur la ZEE pour l'État côtier qui a engendré le phénomène de la pêche INN car l'ampleur des espaces maritimes à couvrir et la difficulté d'un contrôle efficace des bateaux pirates par des pays dépourvus de toute force navale ont suscité l'appétit pour la pêche¹⁶⁰².

Si la notion de caution raisonnable prête toujours à débats sur ce jugement, le fait que le Tribunal ait eu à régler une question juridique non directement prévue par la Convention, à savoir le statut des activités de soutage destinées à des navires de pêches étrangers dans un État côtier, offre une interprétation novatrice de la Convention ; l'encadrement du soutage fait désormais partie des mesures que l'État côtier peut prendre pour accroître le niveau de performance de la législation liée à la conservation de ses ressources biologiques dans sa ZEE.

La dernière affaire en date en matière de pêche, en 2016, traite directement de la question de pêche INN alors qu'elle n'était finalement qu'une question sous-jacente dans les différentes affaires de prompt main levée. L'affaire 21 concerne une demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) le 28 mars 2013.

Le TIDM peut donner un avis sur des questions juridiques dans la mesure où un accord international le prévoit¹⁶⁰³, comme c'est le cas pour cette affaire. En premier lieu, le Tribunal devait décider s'il avait compétence pour émettre un avis, ce qu'il a fait le 2 avril 2015. Pour la première fois dans son histoire, il a rendu un avis consultatif en formation plénière. Cette formation plénière non explicitée dans le règlement du Tribunal pour une procédure consultative a suscité un relatif engouement pour cette affaire car une telle procédure était plutôt réservée à la Chambre pour le

¹⁵⁹⁹ *Ibid.*, §. 60.

¹⁶⁰⁰ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Opinion dissidente de M. le juge Ndiaye, 14 avril 2014, §. 8.

¹⁶⁰¹ *Ibid.*, §. 14.

¹⁶⁰² *Ibid.*, §. 204.

¹⁶⁰³ Article 138, « Le Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au Tribunal », Tribunal international du droit de la mer, *Règlement du Tribunal Adopté le 28 octobre 1997 (amendé le 15 mars et le 21 septembre 2001 et le 17 mars 2009)*.

règlement des différends relatifs aux fonds marins (comme pour l'affaire 17)¹⁶⁰⁴. Le Règlement du Tribunal dans son article 138 mentionne l'existence de cette compétence consultative : « *Le Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au Tribunal* ». Cette procédure n'avait encore jamais été invoquée et le débat sur la compétence du Tribunal a fait l'objet de beaucoup d'intérêts, avant tout pour empêcher le Tribunal de statuer¹⁶⁰⁵. Cependant les juges du Tribunal ont décidé à l'unanimité qu'il avait compétence pour rendre l'avis consultatif et que sa compétence se limitait à la ZEE des États membres de la CSRP pour répondre aux questions liées à la pêche INN. Il a donc décidé par 19 voix contre 1 de donner suite à la demande d'avis consultatif.

Le Tribunal a répondu aux quatre questions concernant directement les compétences des États relatifs à la pêche INN ; 1) Quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la ZEE des États tiers ? 2) Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ? 3) Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un Accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ? 4) Quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques¹⁶⁰⁶ ? Ainsi les deux premières questions portent sur les responsabilités de l'État du pavillon, la troisième sur les responsabilités des organisations internationales et la dernière sur celle de l'État côtier pour les stocks partagés.

Les avis consultatifs du Tribunal sont considérés comme non contraignants. Cependant il est possible que les normes déployées aient parfois plus d'influence qu'un jugement contraignant pour les parties. Les avis consultatifs permettent d'éclaircir des nouvelles interrogations juridiques et de société en attirant l'attention particulière des États sur les évolutions à engager. Cette affaire le montre avec de nombreux exposés écrits reçus de tous les continents. L'objectif de la CSRP était d'apporter un soutien opérationnel et légal pour clarifier le droit de la lutte contre la pêche INN et sa marge de manœuvre.

Le Tribunal va défendre sa compétence pour rendre l'avis consultatif demandé par la CSRP bien que certains participants aient soutenu le contraire. Les principaux arguments avancés contre la compétence consultative du Tribunal sont que « *la Convention ne fait aucune référence explicite ou implicite*

¹⁶⁰⁴ LE FLOCH G., « Le premier avis de la formation plénière du tribunal international du droit de la mer : entre prudence et audace », *Annuaire Français de Droit International*, CNRS, 2015, p 171.

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*, p 172.

¹⁶⁰⁶ Tribunal International du droit de la mer, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, op.cit.

à des avis consultatifs du Tribunal plénier et que, si le Tribunal venait à exercer une compétence consultative, il agirait *ultra vires* au regard de la Convention »¹⁶⁰⁷. Certains participants ont fait valoir que l'article 138 du Règlement du Tribunal indique que « *Le Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au Tribunal* » ne peut servir de fondement à l'exercice d'une compétence consultative puisque, le Règlement étant un ensemble de règles procédurales, il « *ne peut pas prendre le pas sur* » les dispositions de la Convention de Montego Bay qui à l'article 21 « *compétence* » du statut du Tribunal établit que « *le Tribunal est compétent pour tous les différends et toutes les demandes qui lui sont soumis conformément à la Convention et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal* ». Ici, pour les opposants, l'expression « toutes les fois que » (« all matters » en anglais) ne couvrirait pas la demande d'avis consultatif¹⁶⁰⁸.

Pour l'argument selon lequel le terme « all matters » dans la version anglaise devrait avoir le même sens que dans les Statuts de la CPJI et de la CIJ ne saurait être retenu. Comme la CIJ l'a considéré dans l'Affaire de l'usine MOX, « *l'application des règles du droit international en matière d'interprétation des traités à des dispositions identiques ou similaires de différents traités peut ne pas aboutir à des résultats identiques, compte tenu, notamment, des différences entre leurs contextes, objets et buts respectifs, de la pratique ultérieure des parties et des travaux préparatoires* »¹⁶⁰⁹. Le Tribunal précise que ce n'est pas l'expression « *toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal* » qui confère en soi une compétence consultative au Tribunal. C'est plutôt l'expression « *autre accord* » de cet article 21 du Statut qui lui confère une telle compétence¹⁶¹⁰. Le Tribunal limite néanmoins sa compétence à la ZEE des États membres de la CSRP.

Ce point tranché, quelles réponses aux quatre questions ?

Concernant la première, il répond à l'unanimité que l'État du pavillon a « *l'obligation de prendre les mesures nécessaires, y compris les mesures d'exécution* » pour veiller à ce que les navires battant son pavillon se conforment aux lois et règlements adoptés par les États dans leur ZEE et à ce que les navires ne se livrent pas à la pêche INN « *telles que définies par la Convention CMA* » pour les États de la CSRP en vertu de l'article 94 et 192 de la Convention de Montego Bay. Ces obligations sont des obligations de « *diligence due* ». C'est-à-dire que l'État du pavillon, « *dans les cas où il reçoit des informations d'un État membre de la CSRP alléguant qu'un ou plusieurs navires battant son pavillon ont été impliqués dans des activités de pêche INN dans la ZEE de cet État, a l'obligation de procéder à une enquête et de prendre, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour remédier à la situation et d'en informer l'État membre de la CSRP* »¹⁶¹¹. « *L'obligation de l'État qui patronne « de veiller à » n'est pas une obligation d'obtenir dans chaque cas le résultat que le contractant*

¹⁶⁰⁷ *Ibid.*, §. 40.

¹⁶⁰⁸ *Ibid.*, §. 48.

¹⁶⁰⁹ *Ibid.*, §. 58 ; en référence à l'affaire CIJ, *Usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 décembre 2001, Recueil 2001, §. 51)

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, §. 58.

¹⁶¹¹ TIDM, *Le Tribunal rend son avis consultatif sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, communiqué de presse, ITLOS/Press 227, le 2 avril 2015.

patronné respecte les obligations précitées »¹⁶¹². Il s'agit ici de mettre en œuvre les moyens appropriés de lutte contre la pêche INN et de s'efforcer « *dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat* »¹⁶¹³. Comme le martèle le Tribunal, cette obligation se caractérise par une obligation de « comportement » et non « de résultat », et comme une obligation de « diligence requise »¹⁶¹⁴. Le fait « de veiller à » lutter contre la pêche INN est une obligation de comportement considérée et nommée obligation de « diligence due » et non « de résultat ».

Le Tribunal ajoute que « *dans son avis consultatif, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a également observé : Il est difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de « diligence requise ». Parmi les facteurs qui rendent une telle description ardue figure le fait que la notion de diligence requise a un caractère variable. Elle peut changer dans le temps lorsque les mesures réputées suffisamment diligentes à un moment donné peuvent ne plus l'être en fonction, par exemple, des nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques. Cette notion peut également changer en fonction des risques encourus par l'activité (...) Le niveau de diligence requise doit être plus rigoureux pour les activités les plus risquées* »¹⁶¹⁵. Par conséquent, la fréquence des activités INN dans la ZEE n'est pas pertinente pour décider s'il y a eu manquement de l'État du pavillon à son obligation de « diligence due »¹⁶¹⁶.

Ceci mène à la deuxième question : « *Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?* » auquel le Tribunal répond par 18 voix contre 2 que la responsabilité de l'État du pavillon ne peut être engagée qu'en cas de manquement à son obligation de « diligence due » concernant les activités de pêche INN par les navires battant son pavillon dans les ZEE des États membres de la CSRP¹⁶¹⁷. Cependant, le Tribunal n'en fixe pas la réparation qu'il est appelé à verser en cas de manquement même si cela peut être difficile. L'opinion individuelle du Juge Wolfrum suggère que le Tribunal aurait dû souligner les règles visant la responsabilité internationale, en mentionnant directement l'applicabilité de l'article 31 du Projet d'articles de la Commission du droit international et à « *appeler l'attention sur l'article 30 du Projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État. Cet article se lit comme suit : L'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation : a) D'y mettre fin si ce fait continue ; b) D'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées si les circonstances l'exigent* »¹⁶¹⁸.

Pour le juge Lucky, la question est imprécise, que ce soit aux niveaux de la zone où l'activité s'effectue ou du secteur d'activité dont dépendent les activités de pêche, pour pouvoir y répondre. Il s'interroge si « *les navires appartiennent à des propriétaires privés et battent le pavillon d'un État donné et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'un « pavillon de complaisance* ». Dans le cas contraire, existe-t-il un lien substantiel

¹⁶¹² TIDM, *Affaire 21 : demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, 2015, §. 110.

¹⁶¹³ *Ibid.*, §. 110.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, §. 110.

¹⁶¹⁵ *Ibid.*, §. 132 et aussi notifié dans *Avis consultatif sur les responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, §. 117.

¹⁶¹⁶ *Ibid.*, §. 150

¹⁶¹⁷ TIDM, *Le Tribunal rend son avis consultatif sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2015, op. cit.

¹⁶¹⁸ Tribunal International du droit de la mer, *Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Déclaration de M. le juge Wolfrum, le 2 avril 2015, §. 4.

entre l'État du pavillon et le navire ? Il importe également de se poser la question de savoir si le navire a violé une obligation internationale, comme, par exemple, les devoirs de l'État du pavillon en vertu de l'article 94 de la Convention, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poisson, le Plan d'action international sur la pêche INN (PAIINDNR), ou encore la Convention CMA. Il me semble que la responsabilité de l'État du pavillon dépend de la preuve du non-respect d'une loi spécifique relative à la pêche INN. En conséquence, la question telle que formulée n'est ni claire ni précise »¹⁶¹⁹.

La troisième question est ainsi formulée : « Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un Accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ? ». Cette question fait directement référence à la responsabilité de la « structure internationale ». Le Tribunal répond à l'unanimité que cette question concerne « seulement les organisations internationales visées aux articles 305, paragraphe 1 f), et 306 de la Convention, et à l'annexe IX de la Convention, auxquelles leurs États membres, qui sont parties à la Convention, ont transféré compétence dans les matières régies par celle-ci ; en l'espèce, la pêche. A ce jour, la seule organisation dans ce cas est l'Union européenne, à laquelle les États membres qui sont parties à la Convention ont transféré la compétence en ce qui concerne « la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime ». Seule l'Union européenne est ainsi visée. Il ajoute qu'en cas d'Accords internationaux, les obligations de l'État du pavillon deviennent les obligations de l'organisation internationale qui a contracté ledit Accord. Il conclut alors « il s'ensuit que seule la responsabilité de l'organisation internationale, et non celle de ses États membres, peut être engagée à raison de la violation de cette obligation découlant de l'accord d'accès aux pêcheries. En conséquence, si l'organisation internationale manque à son obligation de « diligence due », les États membres de la CSRP peuvent tenir celle-ci pour responsable de la violation de leurs lois et règlements en matière de pêche commise par un navire battant pavillon d'un État membre de ladite organisation alors qu'il pêchait dans la ZEE des États membres de la CSRP au titre d'un accord d'accès aux pêcheries conclu entre ladite organisation et ces États membres »¹⁶²⁰. Pour la première fois, la responsabilité de l'Union européenne en dehors de ces eaux est clarifiée.

La 4^{ème} et dernière question, « Quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ? » va orienter le débat sur le devoir de coopérer. Le Tribunal rappelle qu'il y a une « l'obligation de coopérer, selon que de besoin, avec les organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales » en vue de « prendre des mesures appropriées de conservation et de gestion » selon l'article 61, §.2, de la Convention et dont l'article 64 §.1 en reprend la même formulation. L'article 63, §.1 stipule l'obligation pour les États « de s'efforcer de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks ». Le Tribunal rappelle donc les obligations de conservation et de gestion

¹⁶¹⁹ TIDM, Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), Opinion individuelle de M. le juge Lucky, le 2 avril 2015, §. 33.

¹⁶²⁰ TIDM, Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), 2015, op.cit., p 65.

établies en ajoutant que « *pour être efficaces, les mesures de conservation et de gestion des pêches devraient concerner l'ensemble du stock de l'espèce dans toute sa zone de distribution et sur tous ses itinéraires de migration* »¹⁶²¹.

Dans l'ensemble, cet avis du Tribunal international du droit de la mer n'apporte rien de novateur, mais il permet de clarifier la question de « *diligence due* » qui est une obligation de « *moyen* » et non de « *résultat* » et de préciser que la responsabilité de l'Union européenne, et non plus uniquement celle de ses États membres, peut dorénavant être engagée. Il précise ainsi la responsabilité internationale de l'État dans le cas d'un manquement à ses obligations de « *diligence due* », en tant qu'État du pavillon de veiller à ce que ses navires se conforment aux lois des ORGP, ici la CSRP. Reste que le Tribunal exerce sa compétence dans la limite de la demande qui concerne les États de la CSRP et leurs ZEE. On peut donc s'interroger sur la cohérence entre la ZEE et son prolongement utile en haute mer, d'autant plus lorsque le Tribunal rappelle les articles 61, 63 et 64 de la Convention et le « *devoir de coopérer* ». Est-ce qu'une infraction d'un navire sous pavillon d'un État non conforme à ses obligations de « *diligence due* », pourrait entraîner la saisie du Tribunal en l'affaire, engageant la responsabilité internationale du dit État ?

La jurisprudence du Tribunal donne un corps à des notions imprécises de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. La transformation du droit, c'est aussi celle des jurisprudences aléatoires émises selon, ou pas, que le juge est saisi et pour trancher quels points.

En définitive, les activités de pêche non conformes tendent à devenir indirectement, sous la forme de plus affichée de la prompte mainlevée, l'une des sources majeures de conflits entre États et opérateurs les impliquant. Ces affaires de prompte mainlevée sont plus rares aujourd'hui, depuis l'affaire consultative 21, alors qu'elles étaient prépondérantes au départ. La jurisprudence va alimenter le droit, observer les comportements récurrents et définit mieux les responsabilités incombant aux États vis-à-vis de la lutte contre la pêche INN. Les affaires font remonter le point de savoir ce qu'est la gravité et comment on l'exprime, à travers le caractère « *raisonnable* » ou non de la caution selon que les activités non conformes relèvent directement de la pêche INN. La situation des premières affaires jugées où l'INN n'était pas définie n'est plus.

§. II. L'implication de la jurisprudence dans le traitement de l'illicéité en matière d'activité de pêche

Le développement du droit des pêches maritimes affirme et consacre des règles nouvelles avec les cas de jurisprudence. Dès la création du Tribunal international du droit de la mer, les affaires en matière de pêche non conforme ou d'activités liées à la pêche en infraction aux droits des pêches nationaux ont été des sujets centraux, même si les affaires étaient convoquées dans le cadre de

¹⁶²¹ *Ibid.*, §. 214.

l'article 292 de la Convention de Montego Bay pour la prompt main levée de navires. C'est ainsi que le terme de pêche INN va émerger au sein de cette instance (i) et que la notion de caution « raisonnable » liée à la gravité de l'infraction va évoluer en prenant en compte de nouveaux problèmes juridiques (ii) dans un cadre de sécurité environnementale de plus en plus présent.

C. L'utilisation du terme de pêche INN par le Tribunal

L'apparition concrète du terme juridique « *pêche illicite, non déclarée et non réglementée* » s'est faite au Tribunal en même temps que l'évolution des instruments juridiques internationaux en la matière.

Lors de la première affaire SAIGA, le différend naît à l'occasion d'une opération de pêche, ou tout au moins à une activité qui la permet : le ravitaillement en fioul des navires de pêche par le navire SAIGA, et il n'est pas question de « pêche illégale » ou d'« activité liée à la pêche ». Seul le point de vue guinéen évoque une activité effectuée en « *violation de la législation portant sur la réglementation de la pêche* »¹⁶²². Ce cas d'espèce met cependant déjà en lumière des mécanismes, comme le transbordement ou le ravitaillement illégal de fioul pour que les navires pêchent de longues périodes en mer, supports qui seront reconnus comme des facteurs favorables, voire indispensables au développement de la pêche INN dans de nombreux rapports¹⁶²³.

C'est avec l'affaire 6 du MONTE CONFURCO (2000, Seychelles/France) que la terminologie apparaît pour la première fois dans sa délibération et cite les prises illégalement pêchées dans la ZEE des îles Kerguelen¹⁶²⁴ et, à deux reprises, de « *poissons illégalement pêchés* ». Pourtant, le TIDM n'évoque pas les conséquences environnementales, sociales ou économiques d'un tel acte. Dans l'affaire 8 du GRAND PRINCE, les notions de pêche illégale ou pêche illicite puis d'activité « non déclarée » dans la ZEE seront largement employées par les parties. Les activités non conformes observées se réalisent dans une zone française au sein de la zone de compétence de la CCAMLR, la CCAMLR ayant été la première à utiliser une notion de la pêche INN (cf. *Supra*, Partie I) . C'est l'affaire VOLGA (2002) qui va consacrer ce terme dans les rendus du TIDM en 2002, un an après l'adoption du Plan d'action international de lutte contre la pêche INN de la FAO en 2001. Fait nouveau, le Tribunal va cette fois « *prendre acte* » et « *comprendre* » la gravité de la pêche INN ; c'est hisser d'un cran par rapport aux postures où le TIDM « *note* » le problème de pêche illégale (CONFURCO) en zone CCAMLR pourtant une des zones du monde où le sujet est le plus sensible et admis comme cas d'école. Néanmoins les conséquences juridiques liées à cette activité ne sont pas encore prioritaires, ni explicitées par référence à la question-maitre de la conservation des ressources.

¹⁶²² TIDM, *Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, Tribunal International du droit de la mer, Arrêt du 4 décembre 1997, §. 56.

¹⁶²³ Voir par exemple MILLER N.A., ROAN A., HOCHBERG T., AMOS J., KROODSMA D.A., "Identifying Global Patterns of Transshipment Behavior", *Frontier in Marine Science* 5, 2018.

¹⁶²⁴ TIDM, *Rôle des affaires : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO » (Seychelles c. France), prompte mainlevée*, 2000, op. cit., p 86.

On peut se demander si le point vraiment central, du moins affiché comme tel, dans ces jurisprudences, à savoir quelle caution exiger de la partie adverse, a quelque chose à voir ou pas avec la montée en juridicité de la pêche INN. Si oui, comment lier ces deux points et comment le premier évolue dans un sens qui indirectement fait de la poursuite de la pêche INN une aventure trop risquée-

D. Le caractère raisonnable de la caution pour la mainlevée d'un navire, moyen d'infirmer ou de confirmer la pêche INN comme activité de rente

Les affaires du Tribunal qui ont entrouvert la porte de l'examen de pêche non conforme (définie plus tard comme pêche INN) ne l'ont pas fait spontanément mais par le biais de l'article 292 de la Convention qui régit les règles concernant ces cas spécifiques de « capture » d'un bateau. C'est le §.1 , qui a servi de marchepied. Il y est disposé : *« lorsque les autorités d'un État partie ont immobilisé un navire battant pavillon d'un autre État partie et qu'il est allégué que l'État qui a immobilisé le navire n'a pas observé les dispositions de la Convention prévoyant la prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou la mise en liberté de son équipage dès le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie financière, la question de la mainlevée ou de la mise en liberté peut être portée devant une cour ou un tribunal désigné d'un commun accord par les parties, à défaut d'accord dans un délai de 10 jours à compter du moment de l'immobilisation du navire ou de l'arrestation de l'équipage, cette question peut être portée devant une cour ou un tribunal accepté conformément à l'article 287 par l'État qui a procédé à l'immobilisation ou à l'arrestation, ou devant le Tribunal international du droit de la mer, à moins que les parties n'en conviennent autrement »*¹⁶²⁵. C'est par le biais du dépôt d'une « caution raisonnable » ou d'une « autre garantie financière » que des conflits qui affectaient des intérêts privés engagés en mer sont devenus un moyen de porter à connaissance publique des activités troubles.

La Convention de Montego Bay ne contient pas les critères précis d'appréciation de certaines notions ou qualificatifs comme « raisonnable » pour la caution, « équitable » pour une méthode de délimitation etc. Le Tribunal leur donne un contenu au fur et à mesure. Depuis 2000, les critères d'évaluation du caractère raisonnable/déraisonnable établis par le Tribunal¹⁶²⁶ sont devenus :

- « la gravité des infractions imputées, les sanctions imposées ou pouvant l'être en vertu des lois de l'État qui a immobilisé le navire, la valeur du navire immobilisé et celle de la cargaison saisie, le montant de la caution

¹⁶²⁵ Article 292 « Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompte libération de son équipage », §. 1, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁶²⁶ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/ Guinée-Bissau)*, 2014, op. cit., §. 292 et *Affaire « Hoshinmaru » (Japon c. Fédération de Russie)*, *prompte mainlevée*, 2007, §. 82.

imposée par l'État qui a immobilisé le navire, ainsi que la forme sous laquelle la caution est exigée »¹⁶²⁷ (Affaire CAMOUCO). .

- « *cette énumération ne saurait nullement être considérée comme exhaustive. Le Tribunal n'entend pas non plus déterminer des règles rigides concernant l'importance relative qui doit être attachée à l'un ou l'autre de ces éléments »¹⁶²⁸ (Affaire MONTE CONFURCO).*
- « *en évaluant le caractère raisonnable de la caution ou autre garantie, il doit être dûment tenu compte des conditions que l'État qui a immobilisé le navire a fixées en matière de caution ou de garantie, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce »¹⁶²⁹ (Affaire VOLGA) .*
- « *l'évaluation des éléments pertinents doit être objective, et doit tenir compte de tous les éléments d'information fournis au Tribunal par les parties »¹⁶³⁰ (Affaire JUNO TRADER en 2004), entre 2007 affaire HOSHINMARU et 2014 (affaire VIRGINIA G), la jurisprudence est constante.¹⁶³¹*

Ces affaires sont aussi liées à la mise en application des lois et règlements de l'État côtier comme le lui garantit l'article 73. § 1 et le pouvoir discrétionnaire qui va avec. « 1. *Dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la ZEE, l'État côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et l'introduction d'une instance judiciaire, qui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention. 2. Lorsqu'une caution ou autre garantie suffisante a été fournie, il est procédé sans délai à la mainlevée de la saisie dont un navire aurait fait l'objet et à la libération de son équipage. 3. Les sanctions prévues par l'État côtier pour les infractions aux lois et règlements en matière de pêche dans la ZEE ne peuvent comprendre l'emprisonnement, à moins que les États concernés n'en conviennent autrement, ni aucun autre châtiment corporel »¹⁶³².*

La Convention de Montego Bay a toujours défendu le pouvoir discrétionnaire de l'État sur les activités dans sa ZEE ; son législateur la possibilité de définir la gravité d'une infraction sur une échelle propre et d'en déterminer la sanction maximale et minimale. Au regard des infractions au droit des pêches, la Convention, produit de son époque (1973-1982) disposait comme juste de repousser les peines d'emprisonnement et les châtiments corporels. Cette disposition contraignait les États victimes à augmenter les sanctions pécuniaires corrélées à des infractions qui ne peuvent donc, en toute logique, qu'être classées comme infractions sérieuses ou graves (selon la qualification des États)¹⁶³³. Le Tribunal donne à voir une vision surement plus détachée des conséquences de l'activité de pêche INN sur le patrimoine halieutique national. L'enjeu de « conservation des

¹⁶²⁷ TIDM, *Rôle des affaires* : No. 5 *Affaire du « CAMOUCO »* (Panama c. France), *prompte mainlevée*, 2000, op. cit., §. 67.

¹⁶²⁸ TIDM, *Rôle des affaires* : No. 6 *Affaire du « MONTE CONFURCO »* (Seychelles c. France), *prompte mainlevée*, 2000, op. cit., §. 76.

¹⁶²⁹ TIDM, *Rôle des affaires* : 11 *Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, 2002, op. cit., §. 65.

¹⁶³⁰ TIDM, *Rôle des affaires* : 13 *Affaire « Juno Trader »* (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée-Bissau), 2004, op. cit., §. 85.

¹⁶³¹ TIDM, *Rôle des affaires* : 19 *Affaire du navire « Virginia G »* (Panama/Guinée-Bissau), 2014, op. cit., §. 292 et *Affaire « Hoshinmaru »* (Japon c. Fédération de Russie), *prompte mainlevée*, 2007, §. 82.

¹⁶³² Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁶³³ GAO J., « Reasonableness of the Bond under article 292 of the LOS Convention: practice of the ITLOS », *Oxford University Press*, 2008, p 138.

ressources » vient après, de ce que l'on en comprend, le respect de la libre circulation des navires (passages inoffensif, liberté de la haute mer). En abaissant largement la caution établie par les États qui trouvent là l'occasion d'être coercitifs, le juge arbitre dans le sens de la mesure (au sens de l'équilibre). L'amende est plusieurs fois réduite par le Tribunal et la sanction cantonnée à une réponse sur l'aspect financier.

Pour cette juridiction internationale, l'article 73 de la Convention de Montego Bay (Affaire MONTE CONFURCO) « *établit un équilibre entre l'intérêt que représente pour l'État côtier la prise de toutes les mesures qui lui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés d'une part, et l'intérêt que représente pour l'État du pavillon l'obtention sans délai d'une mainlevée de l'immobilisation de ses navires et d'une libération de leurs équipages dès le dépôt d'une caution ou autre garantie raisonnable, d'autre part* »¹⁶³⁴. Le Tribunal ajoute que « *l'équilibre entre les intérêts en jeu consacré par les articles 73 et 292 de la Convention constitue le critère à l'aune duquel le Tribunal doit mesurer le caractère raisonnable de la caution. En procédant à l'examen de la question de savoir si l'évaluation faite par l'État qui a procédé à l'immobilisation ou à l'arrestation pour fixer la caution ou une autre garantie est ou non raisonnable, le Tribunal considérera les lois dudit État et les décisions de ses juridictions en tant que des faits pertinents* »¹⁶³⁵.

On ne voit jamais la question de la conservation des ressources halieutiques, aussi ancrée dans la Convention de Montego Bay, prendre le dessus sur l'article 292 de cette même convention. On constate quand même que ces décisions ne sont pas souvent prises à l'unanimité lorsqu'il s'agit de la « *caution raisonnable* ».

On ne se trompera pas. le Tribunal rappelle qu'« *aux termes de l'article 292 de la Convention, il n'est pas une instance d'appel à l'encontre d'une décision rendue par une juridiction nationale* »¹⁶³⁶ (Affaire MONTE FURCO). L'État est par conséquent le mieux placé pour établir ce qui est en infraction avec sa législation. Reste que la France, à titre d'exemple, s'est trouvé trois fois devant le TIDM (MONTE FURCO, GRAND PRINCE, CONFURCO) pour l'arraisonnement des navires effectué dans les trois cas pour comportements constitutifs d'infractions à la législation des pêches, des cas de pêche INN. Le Tribunal scrute l'issue des décisions nationales en réévaluant le montant de la caution et en établissant que la caution « *n'est pas raisonnable, dans le sens de l'article 292 de la Convention* »¹⁶³⁷.

Le TIDM ne détermine pas, ou pas clairement, les facteurs qui permettent de juger du montant d'une amende raisonnable relative à la « *gravité des infractions* ». Par exemple, le Tribunal n'explique pas la différence dans l'affaire JUNO TRADER entre le montant des amendes établi par la défense (comprenant la confiscation et la revente de poissons, soient 608 024 euros), et le montant (ou

¹⁶³⁴TIDM, *Rôle des affaires* : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO » (Seychelles c. France), *prompte mainlevée*, 2000, op. cit., §. 70.

¹⁶³⁵ *Ibid.*, §. 72.

¹⁶³⁶ *Ibid.*, §. 72.

¹⁶³⁷ *Ibid.*, §. 89.

méthodologie de calcul) de la caution jugée raisonnable par le Tribunal de 300 000 euros¹⁶³⁸. De même, dans l'affaire CAMOUCO, l'opinion dissidente du Juge Wolfrun reproche que « l'arrêt n'indique pas vraiment quelle démarche a été adoptée ou si le montant de la caution qu'il a déterminé tient compte surtout de la valeur du navire ou des amendes encourues par le capitaine ou les propriétaires du Camouco. Il s'agit là pourtant d'une question cruciale. Si la caution fixée par le Tribunal est inférieure aux amendes infligées au capitaine et aux propriétaires, il sera encore plus difficile, voire impossible, pour les autorités françaises de récupérer la totalité des montants concernés. Cela signifie, en substance, que fixer une caution dont le montant est trop faible - ce qui est le cas en l'espèce - revient à restreindre les droits de l'État côtier relatifs à l'application de ses lois en matière de gestion des ressources biologiques marines dans sa ZEE »¹⁶³⁹. Il existe donc pour les parties et la société civile intéressée un écart ou une imprécision entre le raisonnement communiqué par le Tribunal et le montant finalement établi.

De plus, l'effet dissuasif d'une sanction sur la pêche INN n'est pas pris en compte, tout comme les risques de récidives. Dans l'affaire du GRAND PRINCE, la France déclare :

« à propos de la peine prévue pour le délit, le tribunal correctionnel a observé que, attendu que la découverte de ce type de délit nécessitait la mise en place d'importants et coûteux moyens matériels, il était important que soit évitée la réitération de tels délits et d'empêcher que les coupables puissent tirer profit de leur action délictueuse »¹⁶⁴⁰. Il est de notoriété publique que les coûts de contrôle et de surveillance sont excessivement élevés pour lutter contre la pêche INN. Et ces coûts impartis à l'État côtier pourraient justifier pleinement que les sanctions infligées aux contrevenants soient dissuasives.

La question de la récidive est tenue dans celle de savoir si le montant de caution ou garantie est proportionnée au risque pris et au gain escompté. Dans l'affaire du VOLGA, si l'Australie a affirmé qu'il existait un risque de récidive le Tribunal n'a pas accepté cet argument pour déterminer la caution. L'Australie a rappelé l'historique des faits à l'appui de son argument, et résumé par le juge Anderson comme suit : « a) Le 5 janvier 2002, le Southern Supporter, navire de patrouille australien, a aperçu le Volga en haute mer et l'a averti de ne pas entrer dans la ZEE australienne. Le Volga a manifestement ignoré cet avertissement. Il ressort de la documentation produite que, entre le moment où cet avertissement lui avait été donné et le moment de son arraisonnement, le Volga avait passé une bonne partie du temps à pêcher dans la zone de la CCAMLR, y compris dans la ZEE australienne. b) Les annexes de l'Exposé en réponse, dont des documents trouvés à bord du Volga, contiennent plusieurs indices indiquant que le Volga ne pêchait pas seul, mais bien plutôt de concert avec une flottille de navires qui lui apportaient un appui logistique (réapprovisionnement et transbordement des captures, par exemple) ; et que la flottille entière était coordonnée à partir de bureaux situés en Indonésie et à Las Palmas. D'autres navires de la flottille pêcheraient encore dans la zone au cours de la présente campagne de l'été austral. Il semble qu'il existe un risque manifeste que le Volga rejoigne cette flottille immédiatement ou peu après la mainlevée de son immobilisation. c) La documentation contient des indices indiquant que Olbers Co. Ltd ne serait

¹⁶³⁸ GAO J., « Reasonableness of the Bond under article 292 of the LOS Convention : practice of the ITLOS », 2008, op. cit., p. 129.

¹⁶³⁹ Tribunal international du droit de la mer, *Rôle des affaires* : No. 5 *Affaire du « CAMOUCO »* (Panama c. France), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Wolfrun, 7 février 2000, §. 15.

¹⁶⁴⁰ TIDM, *Rôle des affaires* : No 8 *Affaire du « Grand Prince »* (Belizè c. France), *prompte mainlevée*, 2001, op. cit., §. 49.

que le propriétaire nominal du *Volga* et que ses propriétaires réels ont pris soin de ne pas faire connaître leur identité ; d'ailleurs, ces derniers n'ont toujours pas été inculpés. d) Un exemple récent qui ne fait que confirmer les craintes exprimées par le défendeur, à savoir qu'un navire ayant fait l'objet d'une mainlevée récidive en retournant pêcher dans l'Antarctique, est à trouver dans l'Affaire du « *Camouco* » »¹⁶⁴¹.

Le droit international ne détermine pas de standards pour les sanctions ni de classification pour la gravité des infractions ayant trait à la pêche INN par un État tiers dans la ZEE d'un État souverain (affaire MONTE FURCO¹⁶⁴²). Cela relève exclusivement de la fonction de construire le droit pénal, civil ou administratif par les institutions désignées par la Constitution pour le faire, et de la fonction de juger des juridictions internes des États. La gravité de l'infraction et l'atteinte aux valeurs nationales défendues par l'État, est spécifique à chaque État. Dans l'affaire du CAMOUCO, le fait que les opérateurs aient jeté par-dessus bord des caisses qui contenaient de la légine est un acte qui peut être considéré comme facteur aggravant de l'infraction initiale puisque des preuves sont volontairement dissimilées. Le Tribunal a néanmoins diminué le montant de l'amende établie par la France.

Pour évaluer le caractère raisonnable, le Tribunal déclare dans l'affaire du « *JUNO TRADER* » que « *ce n'est que par rapport aux sanctions imposées ou imposables au titre de la législation de l'État ayant procédé à l'immobilisation que le Tribunal peut évaluer la gravité des infractions alléguées, compte tenu des circonstances de l'espèce et de la nécessité d'éviter toute disproportion entre la gravité des infractions alléguées et le montant de la caution* »¹⁶⁴³. Il établit que la caution raisonnable exclut tout caractère « symbolique » comme dans l'affaire du SAIGA¹⁶⁴⁴. Ainsi, la caution ou garantie devrait prendre la forme d'une garantie bancaire¹⁶⁴⁵, affirmation réitérée dans l'affaire du VOLGA en estimant que « *l'inclusion de conditions non-financières additionnelles dans une telle garantie ferait échec à son objet et à son but* »¹⁶⁴⁶.

Pour cette dernière affaire, l'Australie avait demandé au VOLGA d'accepter « *la mise en place d'un système de suivi des bateaux pleinement opérationnel et l'observation des mesures de conservation des ressources de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique jusqu'à la conclusion de la procédure judiciaire ainsi que des informations sur :*

- *les propriétaires effectifs du navire, y compris le(s) nom(s) de la ou des société(s) mère(s) du propriétaire apparenté à Olbers ;*
- *les noms et nationalités des administrateurs d'Olbers et de la ou des société(s) mère(s) ;*

¹⁶⁴¹TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Anderson, 2002, op. cit., p 63 et 64

¹⁶⁴²TIDM, *Rôle des affaires : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO »* (Seychelles c. France), *prompte mainlevée*, 2000, op. cit., §. 72.

¹⁶⁴³TIDM, *Rôle des affaires : 13 Affaire « Juno Trader »* (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée-Bissan), 2004, op. cit., §. 89.

¹⁶⁴⁴ *Ibid.*, §. 97. Il est rappelé que « *Le Tribunal rappelle l'arrêt qu'il a rendu dans l'Affaire du navire « SAIGA » dans lequel il a déclaré : La mainlevée et la mise en liberté doivent intervenir dès le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie financière. Le Tribunal ne peut accéder à la requête de Saint-Vincent-et-les Grenadines tendant à ce qu'aucune caution ou garantie financière (ou une « caution symbolique » seulement) soit déposée. Le dépôt d'une caution ou d'une garantie paraît nécessaire au Tribunal eu égard à la nature de la procédure de prompt mainlevée et de prompt libération. (TIDM Recueil 1997, p. 35, par. 81). Le Tribunal confirme cette conclusion* ».

¹⁶⁴⁵ *Ibid.*, §. 98.

¹⁶⁴⁶ TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, 2002, op. cit., §. 77.

- le nom, la nationalité et le siège social du ou des administrateur(s) de l'exploitation du navire ;
- les assureurs du navire ;
- le cas échéant, les bailleurs de fonds du navire ».

La question du propriétaire effectif est centrale dans un cas d'activité de pêche INN pour limiter les risques de récidives et toucher directement le cœur d'un potentiel réseau criminel organisé. Dès la première affaire du Tribunal, le fait que le SAIGA ait un capitaine russe et le pavillon de Saint-Vincent-et-les Grenadines (remis en cause¹⁶⁴⁷) soulève des inquiétudes. L'avocat de la défense, Maître Von Beveren, aura ces mots pour considérer un « *grave problème* » pour la Guinée : « *en fait, on ne sait pas très bien qui est le propriétaire de ce vaisseau, quels sont les intérêts, qui est derrière ce navire. Le Gouvernement de Saint-Vincent-et-les Grenadines s'est-il présenté ici ? Non.* »¹⁶⁴⁸. Le problème de la pêche INN émane aujourd'hui de plus en plus de navires privés dont la véritable propriété n'est pas forcément de la même nationalité que celle de l'État attribuant du pavillon ; elle reste inconnue ou difficile à connaître puisqu'elle demande un échange de données fiscales entre diverses juridictions.

Dans l'affaire du VOLGA, l'opinion dissidente du Juge Anderson réfutera l'argument de la majorité de ne pas tenir compte des conditions non financières au titre de l'article 73, §.2. Pour le juge Anderson, la question est de savoir « *si un État côtier est ou non autorisé à inclure dans une caution ou autre garantie exigée pour la mainlevée de l'immobilisation d'un navire et la libération de son équipage des conditions à caractère non financier* »¹⁶⁴⁹ ajoutant que l'interprétation de l'article 73 par le Tribunal « *pourrait avoir des conséquences de grande portée ; or il a fallu la traiter à bref délai, ce qui n'a guère favorisé la recherche et la réflexion* »¹⁶⁵⁰. Le juge Anderson estime donc que l'article 73 ne fait aucune restriction explicite relative à l'imposition de conditions non financières pour la mainlevée de l'immobilisation des navires saisis. Seul le fait que la caution soit raisonnable y est mentionné. Le juge déclare à cet effet que : « *lorsque la Convention entend limiter les droits des États côtiers en matière d'application de la loi, elle le fait en des termes exprès : c'est ainsi que l'article 73, paragraphe 3, interdit l'emprisonnement et le châtiment corporel* » ajoutant que l'« *on ne saurait aisément en tirer la conclusion que les droits des États Parties concernant des points si importants de procédure pénale interne pourraient faire l'objet d'autres restrictions. De telles restrictions doivent*

¹⁶⁴⁷TIDM, Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Mensah, Président, 4 décembre 1997 « *une interprétation correcte de la Merchant Shipping Act [loi sur la marine marchande] de Saint-Vincent-et-les Grenadines, faite à la lumière des dispositions pertinentes de la Convention appuyerait l'opinion de la Guinée selon laquelle le Saiga n'était pas en droit de battre le pavillon de Saint-Vincent-et-les Grenadines le 28 octobre 1997, parce que, à cette date, son immatriculation provisoire avait expiré et qu'aucune autre immatriculation le concernant n'était intervenue en vertu des lois de Saint-Vincent-et-les Grenadines. M. Mensah a estimé qu'il ne pouvait souscrire à la conclusion de l'arrêt selon laquelle Saint-Vincent-et-les Grenadines a « établi » que le Saiga était immatriculé à Saint-Vincent-et-les Grenadines et avait la nationalité de ce pays au moment de son arraisonnement* » et Tribunal International du droit de la mer, Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente émise à titre collectif de MM. Wolfrum, Vice-Président, et Yamamoto, juge, 4 décembre 1997, « *l'arrêt aurait dû se fonder, lors de l'examen de l'immatriculation du Saiga, sur le certificat provisoire d'immatriculation. Celui-ci portait la mention « provisoire » et indiquait qu'il arrivait à expiration le 12 septembre 1997. Ce certificat, ainsi que l'immatriculation au registre de Saint-Vincent-et-les Grenadines, auraient permis de conclure que le Saiga n'était pas immatriculé à Saint-Vincent-et-les Grenadines au moment de son arraisonnement* ». et d'ajouter « *que le Tribunal aurait dû souligner le laxisme constaté dans les pratiques administratives des autorités chargées de l'immatriculation.* ».

¹⁶⁴⁸TIDM, Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), *prompte mainlevée*, op. cit.

¹⁶⁴⁹TIDM, Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Anderson, 2002, op. cit., p 59

¹⁶⁵⁰ Ibid., p 59.

revêtir un caractère impératif»¹⁶⁵¹. Il argumente qu'en anglais l'expression « *the posting of reasonable bond* » (une caution ou une autre garantie suffisante a été fournie) est mal interprétée dans cet arrêt. Le terme « *bond* » (caution) doit être interprété dans un sens juridique, et non financier ou commercial. Cet argument est soutenu par des faits historiques puisque l'article 292 est fondé sur une proposition soumise initialement par la délégation américaine ; « *L'influence américaine explique probablement pourquoi c'est le terme « bond » (de surcroît sans l'apport de l'article indéfini) qui a été retenu dans le texte anglais de l'article 292 et dans l'article 73, paragraphe 2, plutôt que le terme britannique "bail".* » Le Code américain prévoit également la libération « *contre exécution d'une caution de présentation sans garantie* » ou « *contre une condition ou une combinaison de conditions* » ayant pour objectif d'assurer la présence de l'accusé à son procès et la sécurité de la communauté¹⁶⁵². Ainsi, dépendant du contexte, l'article 73, paragraphe 2, ne permet manifestement pas pour le juge Anderson de prendre le mot « *bond* » dans son sens financier de simple acte ajoutant qu'« *il est plutôt juridique et il s'agit précisément de la libération d'une personne accusée contre dépôt d'une caution qui peut être – et c'est d'ailleurs souvent le cas – assortie de conditions non pécuniaires. Les conditions peuvent être temporelles, financières ou non financières* ».

La législation de nombreux États donne aux tribunaux le pouvoir d'imposer des conditions comme le dépôt de passeport à l'ambassade pendant la durée de la liberté conditionnelle aux personnes remises en liberté dans l'attente de leur procès. L'opinion dissidente du juge Shearer soutient l'argument du juge Anderson, ajoutant que par exemple que pour une « *personne accusée d'un délit associé à la consommation d'alcool et libérée sous caution* » celle-ci « *peut se voir interdire, à titre de condition accessoire, toute consommation d'alcool pendant la durée de sa libération conditionnelle. Il peut aussi être pareillement interdit à une personne libérée sous caution de se trouver à plus d'une certaine distance d'un lieu donné, ou d'une personne particulière, cette condition étant associée à la caution dans l'attente du procès* »¹⁶⁵³. Pourtant la majorité des juges en a décidé autrement, considérant qu'« *assortir la caution ou la garantie financière de conditions conduirait inévitablement à compliquer et à ralentir la procédure, qui perdrait son caractère prompt. Ce serait détourner la procédure de l'article 292 de son but et en dénaturer le sens* »¹⁶⁵⁴.

Le Tribunal semble finalement déterminer la caution « raisonnable » par élimination de ce qui n'est pas raisonnable. Il écarte par exemple dans le cas HOSHINMARU la valeur du navire ainsi qu'une partie de l'amende imposée aux propriétaires et au capitaine et dans l'affaire CAMOUCO, la valeur de la saisie du poisson pêché illégalement.

S'agissant de la saisie du poisson pêché illégalement, dans l'affaire du VOLGA, le Tribunal reconnaît la gravité de la pêche INN et change légèrement sa position. Les saisies sont dorénavant considérées comme un facteur de la caution raisonnable et faisant partie de la garantie globale

¹⁶⁵¹ *Ibid.*, p 59.

¹⁶⁵² *Ibid.*, p 62.

¹⁶⁵³ TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Ad Hoc Shearer, 2002, op. cit., p 68.

¹⁶⁵⁴ TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion individuelle de M. le Juge Cot, 23 décembre 2002, p 6.

détenue par l'Australie. Le Tribunal estime qu'« en vertu de la loi australienne, le poisson à bord du *Volga* est susceptible d'être confisqué si les juridictions internes jugent qu'il a été illégalement capturé dans la ZEE du défendeur (...). En fait, les prises, le navire, le matériel et le carburant se trouvant à son bord sont autant d'éléments de la garantie dont le défendeur a besoin pour veiller à ce que les décisions finales des juridictions internes soient intégralement appliquées (...) aucune caution n'est nécessaire en ce qui concerne les prises puisque l'Australie détient le produit de la vente »¹⁶⁵⁵. Dans ce cadre, le Tribunal, contrairement aux affaires précédentes, n'accède pas à la requête du demandeur tendant à ce que la valeur des prises saisies et vendues par l'Australie soit déduite du montant de la caution fixée pour le navire. Le juge Shearer acquiesce à ce jugement et notifie que « comme l'a fait valoir le conseil du défendeur, déduire ce montant reviendrait à permettre à un cambrioleur de gager les biens volés en guise de caution ». De nos jours, il convient de noter que la saisie et la confiscation des produits générés par l'infraction de pêche illicite est un outil dissuasif essentiel qui n'est plus remis en cause, comme on a pu le voir récemment dans l'affaire *United-States vs Bengis*¹⁶⁵⁶ en 2013. C'est un procédé très usité par les droits nationaux.

Pour l'affaire du HOSHINMARU, affaire nouvelle pour le Tribunal puisqu'il est confronté à une activité de pêche sans permis qui n'a pas de précédent, il juge que la sanction financière contre le capitaine ou le propriétaire du navire est trop élevée. Ainsi, le Tribunal compare la gravité des éléments excipés par la juridiction nationale et s'oppose aux législations nationales en considérant que la caution est trop élevée pour ce type de pêche sans permis. Les circonstances actuelles nous montrent pourtant que la pêche sans autorisation dans une ZEE est appréhendée par certains États mais aussi par plusieurs ORGP comme une infraction grave au même titre que la surpêche d'un quota. De plus, ces deux cas sont définis comme pêche illicite en vertu du Plan d'action international de lutte contre la pêche INN. La NEAFC notamment considère aujourd'hui la pêche sans autorisation où les prises sont mal déclarées comme une infraction grave au titre de son article 29¹⁶⁵⁷. On peut en effet penser que, sans autorisation, les prises n'auraient surement pas été reportées.

Finalement, le caractère « *irraisonnable* » jugé par le Tribunal à chaque affaire remet en cause l'autorité nationale, c'est-à-dire celle de l'État côtier à estimer la gravité de l'infraction. Le Tribunal distingue le caractère déraisonnable en évaluant simplement si la caution contient des critères « déraisonnables » tels que la valeur du navire détenu qui peut être trop élevé comme dans le cas impliquant la France les affaires du CAMOUCO et du MONTE CONFURCO¹⁶⁵⁸.

Cette question qui, selon certains juges, lie directement les activités de pêche non conformes et les cautions « *raisonnables* » demandées pour la mainlevée de l'immobilisation englobe plusieurs

¹⁶⁵⁵ TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompt mainlevée*, §. 85.

¹⁶⁵⁶ ASNER M., "To catch wildlife thief strategies and suggestions for the fight against illegal wildlife trafficking", *U.P.A. ASLAN.Rev.*, 2016, p 18.

¹⁶⁵⁷ NEAFC, *Scheme of Control and Enforcement*, 2018, op. cit., Chapitre VI, Article 29 "Serious Infringements".

¹⁶⁵⁸ Pour un résumé des critères voir l'annexe tableau 1 (p 127) de l'article : GAO J., « Reasonableness of the Bond under article 292 of the LOS Convention: practice of the ITLOS », 2008, op. cit.

éléments comme : « le montant, la forme et les conditions de la caution »¹⁶⁵⁹. Ainsi « la notion de marge d'appréciation est étroitement liée à celle du raisonnable »¹⁶⁶⁰. Cette notion de « raisonnable » fut intégrée à la Convention de Montego Bay avec l'extension des zones maritimes et la création d'une nouvelle ZEE à 200 milles sous juridiction des États côtiers ayant pour objectif de limiter le pouvoir dans certains domaines sur des espaces acceptables pour ne pas annihiler les droits des autres. On peut penser dès lors que; « le raisonnable apparaît ainsi à la fois comme l'instrument de préservation de la marge d'appréciation des États et comme l'instrument de contrôle par le juge de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État »¹⁶⁶¹.

Un peu statique sur des aspects plus anciens et rebattus comme les délimitations maritimes et le droit des États sur leurs ressources et sur leurs zones maritimes, on observe ici que les questions émergentes de pêche INN permettent de renouveler la matière du droit de la mer contemporain. Si les dispositions des articles 73 et 292 de la Convention avaient été conçues pour établir un équilibre entre les intérêts des États du pavillon habillant les navires de pêche et les intérêts des États côtiers exerçant leurs droits de gestion et de conservation dans leur ZEE, il est possible d'envisager que cet équilibre conçu à l'époque de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1973–1982) puisse évoluer pour reconnaître davantage les circonstances des activités en mer et les préjudices portés par la pêche INN aux eaux et espèces appropriées et aux eaux internationales et espèces encore libres. Comme le rappelle le juge Shearer dans l'affaire du Volga en 2007 « peu de navires de pêche sont propriété d'État. Les problèmes sont aujourd'hui le fait de navires de pêche privés, opérant souvent en flottilles, qui cherchent à tirer d'énormes bénéfices de l'exercice illégal de la pêche dans des lieux où ils sont souvent difficiles à détecter. (...) L'État du pavillon est tenu d'exercer un contrôle effectif sur ses navires, mais les changements fréquents de nom et de pavillon du navire rendent la tâche souvent malaisée. Il est frappant que dans des affaires récemment portées devant le Tribunal, y compris en l'espèce présente, bien que l'État du pavillon ait été représenté par un agent de l'État, la charge principale de la représentation a été confiée à des avocats privés mandatés par les propriétaires du navire. Un nouvel « équilibre » doit être établi entre les propriétaires des navires, les opérateurs et les entreprises de pêche d'une part, et les États côtiers de l'autre »¹⁶⁶².

La gravité des infractions découlant de la pêche INN a été un point de tension au cours des affaires de prompt mainlevée et les juges n'ont pas souvent été unis dans leurs délibérés. Les règles qui forment le droit de la mer demeurent pour certaines imprécises et particulières. Ceci explique en partie comment et pourquoi la pêche INN est apparue et comment elle évolue toujours pour passer entre les mailles des filets juridiques. Des développements positifs de la jurisprudence sont à noter dans la considération de la gravité de la pêche illégale (cf., les cas des prises pêchées illégalement

¹⁶⁵⁹TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Anderson, 2002, p 60.

¹⁶⁶⁰ TIDM *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion individuelle de M. le Juge Cot, op. cit., p 56.

¹⁶⁶¹ *Ibid.*, p 56.

¹⁶⁶²TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga »* (Fédération de Russie c. Australie), *prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Ad Hoc Shearer, 2002, op. cit., p 71 et 72.

comme partie de la caution), même si des lacunes persistent car le TIDM a limité les formes de sanctions des États au profit du droit du propriétaire du bateau (qui se le voit renvoyé) et des marins (souvent victimes indirectes de ces conflits).

La jurisprudence de l'organe spécialisé de règlement des différends, le TIDM a tout de même permis de mieux définir les perceptions juridiques de ce problème, et de rendre publiques les activités de pêche non conformes et la réaction de l'État qui les sanctionne.

Finalement, ce système de règlement des différends « traditionnel » au sens de la voie juridictionnelle internationale est le plus universel, il est celui contre lequel, on attend le moins de résistance et c'est une source du droit respectée. Mais sous un angle opérationnel la conformité des États (qui permettent à des individus de pratiquer les pêches dans ces conditions) à des obligations internationales du droit de l'environnement, du droit de la mer, a été réduite. Cette réduction ou limitation est venue du peu d'affaires liées directement à la conservation de la ressource en parallèle de stocks surexploités. Si la pêche INN fut abordée directement dans l'affaire 21 de nature consultative en 2015, aucun État n'a été amené devant le Tribunal pour des faits de pêche INN si ce n'est par l'intermédiaire indirecte de cas de prompt mainlevée pour lesquels un effort de mise en relation avec la pêche INN doit être fait (on a essayé ici). Ces cas sont d'ailleurs moins courants aujourd'hui ; on pourrait se demander pourquoi : évolution des habitudes d'arraisonnement, baisse des interceptions, diminution des plaintes des saisis devant le Tribunal, diminution des cas de pêche INN... Les affaires de prompt main levée qui arrivent devant le tribunal ont finalement disparu ces dix dernières années, la détention d'un navire suspecté de pêche INN étant de plus en plus commune et admise comme sanction dissuasive. Parfois les États s'entendent sans juge. On peut d'ailleurs noter que des États comme l'Indonésie ne font plus de prompt mainlevée en cas de pêche INN mais décident simplement de couler les navires s'étant adonnés à de telles activités dans leurs eaux. Pourtant à ce jour, ce pays ne s'est jamais retrouvé devant un juge international.

Les accords multilatéraux régionaux en haute mer, où les ressources sont des biens communs dont l'exploitation est collective, dissolvent le problème et les impacts directs de la pêche INN. La pêche relève souvent d'abord de questions techniques avec des stocks pêchés au niveau du rendement maximal durable comme objectif ou encore avec l'utilisation d'engins spécifiques. C'est pourquoi l'article 289 de la Convention de Montego Bay « experts »¹⁶⁶³ et l'article 29 de l'Accord sur les stocks chevauchant¹⁶⁶⁴ ouvrent la possibilité aux États de saisir un groupe d'experts pour s'efforcer de

¹⁶⁶³ Article 289, « Experts », « Pour tout différend portant sur des questions scientifiques ou techniques, une cour ou un tribunal exerçant sa compétence en vertu de la présente section peut, à la demande d'une partie ou d'office, et en consultation avec les parties, choisir, de préférence sur la liste appropriée établie conformément à l'article 2 de l'annexe VIII, au moins deux experts scientifiques ou techniques qui siègent à la cour ou au tribunal sans droit de vote », Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op.cit.

¹⁶⁶⁴ Article 29, « Différends touchant une question technique », « En cas de différend touchant une question technique, les États concernés peuvent saisir un groupe d'experts ad hoc créé par eux. Le groupe d'experts s'entretient avec les États concernés et s'efforce de régler rapidement le différend sans recourir à des procédures obligatoires de règlement des différends. », Nations Unies, 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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, 1995, op. cit.

régler rapidement les différends réputés professionnels et techniques. Une Cour ou un Tribunal pourrait prescrire des mesures conservatoires selon l'article 290 de la Convention de Montego Bay, ce qui ne s'est encore jamais produit¹⁶⁶⁵. Dans les seules affaires 3 et 4 du thon à nageoire bleue en 1999, le Tribunal a juste limité les quotas sur la base annuelle actuelle en tant que mesures provisoires sans se prononcer sur une quelconque mesure technique, laissant aux parties le devoir d'approfondir les recherches et de la coopération scientifiques. Ces mesures techniques se gèrent davantage avec les mécanismes de règlement des différends portés dans les enceintes des ORGP, comme à la SPRFMO (voir *Supra* Titre I).

Le Tribunal international du droit de la mer n'a pas été novateur – sauf de par sa nature spécialisée - pour incorporer les nouveaux développements du droit international et de pratiques des pêches. Les instruments juridiques, même de *soft law* (ou « droit mou ou souple » en français), ont davantage alimenté les avis plutôt que le contraire. Le jugement traditionnel de la conformité des États (voie juridictionnelle classique) est un processus long et coûteux, peu attractif politiquement car le jugement rendu aura une large visibilité médiatique qui échappe au contrôle discret des parties à l'accord ou au différent en question¹⁶⁶⁶. Que ce soit dans un sens ou dans un autre, peu d'États prennent le risque de s'exposer ou de dégrader leurs relations diplomatiques pour des enjeux non prioritaires au vu d'autres intérêts économiques sous-jacents qui méritent de conserver un climat apaisé. C'est pourquoi la mise en place de poursuites judiciaires dites « *supranationales* », donc à un niveau sub-étatique (cf. *Infra* avec le cas de la Cour de justice de l'Union européenne) se révèle être souvent plus confortable et efficace du point de vue de l'État qui n'a pas à s'engager.

Toutefois, avec deux mécanismes de règlement des différends, « traditionnel international » et « européen supranational », pour juger de la conformité des États, l'erreur généralement commise est de penser que le manque de conformité est largement dû à des violations du droit international intentionnelles qui peuvent, et devraient, être traitées par l'application de sanctions. La non-conformité peut aussi être due à une inadvertance, une incapacité ou une interprétation différente des dispositions d'un traité¹⁶⁶⁷. Les évaluations de la conformité des États au sein des ORGP montrent que les gouvernements ne réussissent pas à se conformer aux recommandations adoptées en raison d'un manque de capacités financières, humaines, pour collecter l'information, ou encore institutionnelles, ce que l'ORGP peut admettre. De plus, les pays en développement ont parfois d'autres priorités que celles du secteur des pêches, que l'on veut rendre plus performant « depuis l'extérieur », ce qui ne facilite pas à la disponibilité de moyens pour se conformer.

¹⁶⁶⁵ Article 290 « Mesures conservatoires » « 1. Si une cour ou un tribunal dûment saisi d'un différend considère, *prima facie*, 2. avoir compétence en vertu de la présente partie ou de la section 5 de la partie XI, cette cour ou ce tribunal peut prescrire toutes mesures conservatoires qu'il juge appropriées en la circonstance pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse de dommages graves en attendant la décision définitive », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁶⁶⁶ KNOX J., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", 2001, op. cit., p 8.

¹⁶⁶⁷ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", In *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Editors: Edith Brown Weiss and Harold Jacobson. MIT Press, 1998, p 40.

En ce sens, dans les années 1990, des auteurs ont proposé de trouver un mécanisme de règlement des différends et de progression qui serait moins en confrontation, tout en restant contraignant. C'est finalement le suivi de la conformité plutôt que la condamnation directe de la mise en œuvre du droit¹⁶⁶⁸. D'abord sous forme de principe, le modèle « managérial » est apparu en premier lieu avec l'évolution des droits de l'homme suite à la Seconde Guerre mondiale¹⁶⁶⁹. Il se retrouve maintenant présent au sein des ORGP lorsqu'il suit la mise en œuvre de mesures de conservation et de gestion.

¹⁶⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁶⁹ DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, La Librairie du XX^e siècle, 07 avril 1994, p 4.

Section II : Un mécanisme de mise en conformité non juridicisé porté par les ORGP

Les ORGP qui arrivent à faire accepter et prononcer au sein de la réunion des parties des mesures de conservation et de gestion devant s'appliquer aux États souhaitant pêcher dans leurs zones de compétence, sont une illustration de la contrainte qui entoure la mise en conformité. Le contexte est celui des difficultés à faire accéder les États parties à la conscience de la nécessité de réformer leur droit et pratiques pour organiser la prévention, l'enquête puis la poursuite judiciaire des activités de pêche INN. Le fait que ces activités soient transnationales, lorsque les produits halieutiques sont pêchés dans un État, transformés par un autre et commercialisés dans un troisième, pose une complexité supplémentaire.

Il ne suffit pas de constater que la ratification rend un traité obligatoire dans ses relations réciproques avec les autres États parties (par exemple l'acte d'adhésion à une ORGP). Encore faut-il qu'il s'applique de manière réelle et effective au sein de l'État, car tel est le résultat recherché par « l'intégration »¹⁶⁷⁰. Celle-ci consiste non seulement à faire entrer une norme (internationale) dans un ensemble (interne), mais également à lui donner pleinement effet¹⁶⁷¹.

Dans le cadre du droit international des pêches, les ORGP sont créatrices de droit lorsqu'elles décident de mesures contraignantes. Ce droit s'intègre – par effort de l'État partie – dans son droit interne, selon la constitution des États qui doivent, par l'obligation de *diligence due*, mettre en place des mécanismes nationaux adéquats pour lui permettre d'être efficace.

Pourtant aujourd'hui, et malgré le nombre d'ORGP qui couvrent les océans, l'état des stocks halieutiques étudiés est critique, bien que la remarque doive être faite stock par stock, espèce suivie par espèce suivie etc. et que le mot critique ne soit pas précis. On estime que 31,4% des stocks de poissons sont surexploités selon la FAO¹⁶⁷². La situation des ressources exploitées uniquement ou partiellement en haute mer semble parfois encore plus préoccupante pour certaines espèces hautement migratrices, ou chevauchantes ou autres¹⁶⁷³. L'innovation dans la gestion des ressources halieutiques par le mécanisme de l'ORGP n'a pas permis aux États d'atteindre les objectifs de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, autrement dit de maintenir ou rétablir les populations à un niveau d'exploitation optimale des ressources biologiques¹⁶⁷⁴. Il a permis peut-être de différer des effondrements ou de les éviter massivement.

¹⁶⁷⁰ DU BOIS DE GAUDUSSON J., TAXIL B., *la réception du droit international par les droits nationaux*, 2010, op. cit., p 104

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, p 104

¹⁶⁷² FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016*, Rome, 2016.

¹⁶⁷³ *Ibid.*

¹⁶⁷⁴ Article 62, §. 1, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

Deux problèmes fondamentaux sont identifiés à cet égard : premièrement, les mesures de conservation et de gestion adoptées dans l'arène de l'ORGP ne sont pas assez rigoureuses ou ambitieuses et, deuxièmement, ces mesures ne sont pas toujours mises en œuvre, donc appliquées. L'origine de cette situation vient du processus décisionnel qui reste caractérisé par le principe du consentement des États à se lier à un traité et à une institution. Ainsi, l'ambition d'une mesure de gestion et de conservation dépend de la décision de chaque État de consentir à son adoption au sein de ces organisations selon une procédure qu'il a lui-même établie originellement. Ensuite, une fois la décision prise par tous ou par la majorité, pour tous (idéalement), il faut encore que les États aient les moyens de prolonger leurs décisions par une action. L'évaluation de la conformité des règles par les États est concomitante de l'ambition des mesures prises. Une politique peu ambitieuse sera plus facilement atteinte mais son effet sera moins efficace, tout dépendra de l'objectif fixé *ab initio*. À l'inverse, une politique ambitieuse mais où les États n'auraient pas la capacité de l'appliquer serait inefficace. Dans ce contexte, l'évaluation de l'application des mesures de gestion et de la conservation efficace des pêcheries est difficile car elle est prise dans un système complexe. Les négociations entreprises au sein des ORGP reflètent la stratégie des acteurs étatiques et leurs objectifs de politiques publiques : la pérennité économique plutôt que la conservation des compartiments des écosystèmes recelés dans les eaux, ou le conservationnisme (écologique).

S'intéresser à la conformité des pratiques nationales des États dans des zones pour lesquelles les stocks sont partagés ou chevauchants, (Sous-section I.) semble nécessaire afin de déterminer si des mesures de conservation et de gestion des pêches rigoureuses peuvent y être adoptées et accrues afin d'exploiter plus durablement cette manne, tout en ayant à l'esprit que les décisions devraient engendrer également des formes de sanctions encourues par les États en cas de non-conformité aux mesures établies (Sous-section II.).

L'objet de cette étude étant la conformité des États au regard des prescriptions du droit international, l'analyse des mesures contraignantes adoptées par les ORGP menée se focalise sur le niveau régional et s'adresse aux États, voire à quelques entités. L'objectif n'est pas d'étudier la conformité des acteurs individuels, étude davantage sociologique ou même économique¹⁶⁷⁵, mais de comprendre comment les administrations d'État respectent et donnent corps aux obligations qu'ils se sont eux-mêmes prescrits vis-à-vis du droit international.

Sous-section I. Les pratiques non conformes de l'État face aux mesures contraignantes de conservation et de gestion des ressources des ORGP

¹⁶⁷⁵ Pour quelques analyses ici voir HONNELAND, G., "A model of compliance in fisheries: theoretical foundations and practical application", *Ocean & Coastal Management*, Elsevier, 1999 ; ARIAS A., CINER J. E., JONES R. E., PRESSEY R. L. "Levels and drivers of fishers' compliance with marine protected areas", *Ecology and Society* 20(4):19, 201; LASCOUTES P, SERVERIN E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit ». In: *Droit et société*, n°2, 1986.

La pratique des organisations internationales contribue à la formation ou à l'expression de règles du droit international régional. L'étape régionale est un niveau intermédiaire essentiel entre le mondial et le national. Cette fragmentation du droit est à la fois nécessaire et risquée pour la régulation mondiale¹⁶⁷⁶. S'assurer que les normes ne soient pas contradictoires entre les différents échelons, les différentes régions mais aussi entre les institutions nationales est indispensable à une lutte efficace contre la pêche INN car cela permet de limiter les échappatoires juridiques pour les opérateurs.

Pour que le droit régional océanique ou en mer semi-fermées soit efficace et effectif, il doit trouver une prolongation en droit interne et faire partie de l'ordre public intégré dans l'action des institutions centrales nationales. À travers les ORGP, l'État s'autolimité afin de réguler les accès et la relation à des ressources communes bientôt capturées (voir *Supra* Partie I). Mais lorsqu'il convient d'appliquer les mesures de ladite organisation, l'État se conforme-t-il vraiment aux propres limites qu'il s'est fixées et fait-il l'effort de création du droit nécessaire ? L'application des mesures adoptées par les ORGP constituait encore lors de la conférence d'examen (2010) de l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 un enjeu majeur de la gouvernance des pêches¹⁶⁷⁷.

Les ORGP, au fil de leurs travaux planifiés, ont mis en place de nouveaux mécanismes pour évaluer si les mesures communément décidées et adoptées ont été réellement traitées par les États, c'est-à-dire intégrée par écrit aux législations/règlementations internes, sectorielles le plus souvent, diffusées, et usitées par les agents de contrôle public, voire intégrées par les opérateurs concernés. À partir des années 2000, des comités d'application ou groupes de travail pour l'application des mesures adoptées par les ORGP ont commencé à pointer (parfois publiquement), les pratiques non conformes des États ayant des intérêts économiques dans leurs zones de compétence. Les modalités de travail de ces nouveaux comités d'application, si différentes soient-elles, se sont finalement largement répandues dans le but de dépasser les nombreuses contraintes qu'affronte le droit international pour lutter contre la pêche INN (§. I.) et de réaliser les objectifs qu'il assigne. Ce modèle plus « managérial » de suivi de la conformité transforme la vision que l'on a du droit international, mais ses impacts ou effets sont très variables, donc aléatoires, selon les modalités choisies (§. II.).

§. I. L'émergence de mécanismes « managériaux » pour contourner les contraintes d'application du droit international

Les premiers comités d'application des ORGP analysés ont été créés par l'ICCAT en 1995, l'IATTC en 1999 (sous forme de groupes de travail), la CTOI en 2002, l'OPANO en 2004 (sous forme de

¹⁶⁷⁶ DUVIC-PAOLI L.A., *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, instrument de régulation des relations internationales par le droit*, 2011, op. cit., p 30.

¹⁶⁷⁷ CEO M., FAGNANI S, SWAN J, TAMADA K, WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit., p 2.

rapport annuel) et la CCSBT en 2006. Les mesures donnant mandat à ces comités ou groupes de travail et établissant leur marge d'action seront révisées en 2010 pour la CTOI et la CCSBT et en 2011 pour l'ICCAT et l'IATTC (l'IATTC ayant préalablement été révisée en 2003), afin de rationaliser leurs rôles et responsabilités.

On remarque ici qu'hormis pour l'OPANO qui a conservé une procédure similaire à celle de 2004, les ORGP pour les espèces thonières et assimilées ont été les précurseurs de l'initiative. En effet, des documents scientifiques montrent qu'au début des années 2000, la surexploitation de ces espèces était à son plus haut niveau, les captures annuelles ayant augmentée de manière considérable à partir des années 1990¹⁶⁷⁸. Les politiques de reconstitution des stocks, tout comme la mise en place d'un comité d'application (*compliance committee* en anglais) dans toutes les ORGP, se sont accrues et s'imposent à partir de 2007 et dans leurs formes actuelles. Dans l'ordre, la CGPM et la SEAFO mettent en place un comité d'application en 2007. La WCPFC en 2010 élabore un groupe de travail pour l'application des mesures. La CCAMLR suit en 2012, puis la SPRFMO en 2014. La CPANE en 2015 établit un comité permanent pour la surveillance et la conformité (*PECMAC_Permanent Committee on Monitoring and Compliance*). Enfin l'APSOI et la NPFC nouvellement créées, établissent un comité d'application en 2017. Le droit, en tout cas l'action administrative engagée dans l'enceinte de l'ORGP s'est donc adaptée aux habitudes de comportement des États, aux discours de leurs délégations auprès de l'ORGP, en constituant des comités d'application, propres à s'appuyer sur des mécanismes innovants « *managériaux* », dont on suppose qu'ils marquent une volonté croissante de lutter contre la pêche INN, à partir de l'ORGP.

La pertinence de la protection de l'environnement et de la gestion pérenne des ressources halieutiques est sapée par de faibles taux de conformité des opérateurs dont les États ont la responsabilité. La littérature sur la conformité aux règlements établit souvent qu'un individu tend à se conformer aux lois si celles-ci sont perçues comme légitimes¹⁶⁷⁹. Cela est d'autant plus vrai dans le secteur de la pêche, où les règlements sont mis en œuvre pour limiter les possibilités de pêche, diminuant potentiellement les revenus ; ce qui tend à provoquer la répétition d'activités de pêche INN. Les fondements de la légitimité sont divers : sentiments de l'utilité de la norme pour contrer la dégradation de l'environnement, réservation collective des environnements au profit du groupe pour l'exclusion d'autres, etc.)

Les pratiques de pêche non conformes impliquent une forme ou une autre de pêche INN. Le concept de « *conformité* » au droit international (« *compliance* » en anglais) est défini ici comme l'action de rendre des mesures ou des comportements, dans les lieux où ils opèrent, conformes à une norme applicable, c'est à dire à des obligations légales¹⁶⁸⁰. C'est donc trouver l'harmonie, la concordance

¹⁶⁷⁸ IFREMER, *Le thon rouge Atlantique*, Dossier de presse, Sète, le 12 décembre 2016.

¹⁶⁷⁹ KUPERAN K., SUTINEN J.G., "Blue Water Crime: Deterrence, Legitimacy, and Compliance in Fisheries", *Law & Society Review*, Vol. 32, No. 2, 1998, p 309.

¹⁶⁸⁰ Pour la notion de comportement on peut se référer à LASCOUMES P, SERVERIN E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », 1986, op. cit., p 52. qui met en évidence que « *Le droit n'est pas fait pour être appliqué mais pour orienter les comportements* ».

et l'adaptation entre la pratique active et passive des États d'un côté et les normes établies par les actes formalisant les volontés communes (traités internationaux, accords, conventions, arrangements...) de l'autre.

La conformité va plus loin que la seule mise en œuvre d'une règle de droit international. Elle intègre aussi l'action de déclarer les mesures prises en droit. Une non-déclaration de l'action entreprise même existante, si elle est requise par le traité en question, est considéré comme une activité non conforme aux règles du droit international¹⁶⁸¹. C'est l'exercice qu'entreprennent les comités d'application des ORGP, même si tous ne qualifient pas encore officiellement, dans ce processus novateur, les États de non conformes lorsque la non-déclaration des actions entreprises est observée.

L'étude du droit politique a longtemps été ignoré. Pourtant la plupart des acteurs reconnaissent aujourd'hui l'interaction complexe entre ces deux domaines du droit et de la politique dans la mise en œuvre de recommandations contraignantes internationales et dans la dynamique de conformité avant, pendant ou après les procédures formelles légalisées¹⁶⁸². La conception de ces procédures affecte en retour la dynamique des négociations. Le droit créé par les États dans l'ORGP devient alors « *opposable* » aux États qui y ont adhéré.

A travers les organisations internationales, dont les ORGP font partie, les procédures de règlement des différends face à des cas de non-conformité varient. Les négociations et la signature d'un traité créent un standard pour lequel des explications sur la conformité des acteurs peuvent être demandées par les autres États, le public ou les organisations non gouvernementales¹⁶⁸³.

La question de la conformité au droit international de la mer est apparue à partir des années 1990 avec l'extension de la ZEE de manière généralisée et, par conséquent, la réduction de 40% de la zone de haute mer¹⁶⁸⁴, autrefois en libre accès et aujourd'hui en surface et accès limités compte tenu des conditions de conservation. Cette problématique spatiale, et de capacité de charge¹⁶⁸⁵ ne peut être dissociée des problématiques d'activités de pêche non conformes, donc illicites, puisque celles-ci n'existaient pas ou peu avant la création des zonages maritimes. Néanmoins, la mise en œuvre des règlements par le contrôle pratiqué est onéreuse. Ceci interroge la manière dont l'application des règles peut être faite à coût moindre. Est-ce qu'un suivi des politiques mises en

¹⁶⁸¹ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 39.

¹⁶⁸² TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, 2012, op. cit., p 119.

¹⁶⁸³ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 43.

¹⁶⁸⁴ JOYNER C., AYLESWORTH L., "Compliance and Enforcement in New International Fisheries Law", *Ocean Year Book* 22, 1998, p 1.

¹⁶⁸⁵ SIDAN L., La "capacité de charge", notion saisie par le droit public ? Le contexte de la zone côtière, Thèse de doctorat en droit public, Galletti F. (Dir.), Université de Perpignan, France 2020.

œuvre, sans intervention judiciaire coûteuse, peut devenir efficace, l'est-il autant ? C'est ce qu'ont proposé les comités d'application des ORGP qui ont construit des mécanismes innovants de suivi de la conformité à partir des années 2000. On les appelle les mécanismes « managériaux ». Ce modèle est inspiré d'instruments utilisés dans le domaine des droits de l'homme et de l'environnement avant de se retrouver investis dans le champ du droit des pêches.

L'idée, c'est celle de tenter de persuader les États de se conformer en faisant le suivi de leurs actions¹⁶⁸⁶. C'est un modèle de suivi de la conformité plutôt que coercitif en aval ; il permet de définir les capacités de chaque État et de résoudre informellement les carences et différends au sein de l'institution. Les interactions au jour le jour entre le secrétariat et les États afin de persuader les acteurs de se conformer, comme un accompagnement, au lieu de sanctions drastiques, se montrent généralement plus performantes¹⁶⁸⁷. Cette procédure permet de réviser les règles d'un accord pour s'accorder avec le suivi et le renforcement des capacités à faible coût et au plus proche du réel politique et administratif des États partie (pour peu qu'ils le révèlent)¹⁶⁸⁸.

Ces mécanismes sont largement acceptés par les États comme en atteste les pratiques des ORGP qui se poursuivent, même si les résultats des évaluations ne sont pas toujours publics. Lorsqu'ils le sont, ils démontrent que ce modèle interactif permet une visibilité sur les lacunes des États pour renforcer leur capacité ou pour les exposer lorsque les règles ne sont pas respectées par manque de volonté politique ou malhonnêteté. Ceci veut dissuader la non-conformité. Les ONG admises comme observateurs parfois, jouent ici un rôle additionnel puisqu'elles peuvent intervenir à chaque étape d'une mesure, pouvant même aller jusqu'à faire pression sur les États pour qu'ils deviennent partie à un à un accord, comme dans le cas de la Commission baleinière internationale¹⁶⁸⁹.

Toutefois, l'évaluation de cette conformité *per se* est questionnable. Au sein des organisations régionales de gestion des pêches, ce sont les États eux-mêmes qui rapportent leurs données sur leur propre conformité. Ce modèle a des limites car les États n'ont pas forcément la volonté de reporter les imperfections de leur politique¹⁶⁹⁰. Si cette approche est totalement contrôlée par les États, elle devient inefficace¹⁶⁹¹. Dans ce cadre, l'intégration de parties tierces en publiant le suivi de la conformité est venue renforcer la démarche sous d'autres formes. En plus d'être entrée comme observateur des négociations, la société civile apporte généralement une vision et une

¹⁶⁸⁶ Ici les termes de « *judgement supranational* » ou de « *modèle managérial* » ont été issus de l'article de KNOX J., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", 2001, op. cit., p 1. On notera les termes employés de « *supranational adjudication* » et « *managerial model* » respectivement en anglais. Le modèle managérial a pris naissance avec CHAYES A., HANDLER CHAYES A., "The New Sovereignty: Compliance with International Regulating Agreements", *Harvard University Press*, 1995.

¹⁶⁸⁷ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 62.

¹⁶⁸⁸ *Ibid.*, p 53.

¹⁶⁸⁹ *Ibid.*, p 59.

¹⁶⁹⁰ KNOX J., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", 2001, op.cit., p 10.

¹⁶⁹¹ *Ibid.*, p 26.

expérience du terrain qui permet de limiter les effets d'annonce. Une partie tierce, experte ou non, a en effet la possibilité de pointer certaines imperfections des États et même de transmettre des informations au secrétariat de l'organisation régionale de gestion des pêches pour vérifier la véracité des données communiquées par les États. Cela constitue un levier d'action qui peut motiver le déclenchement d'une alerte médiatique sur la non-conformité ou le manque de volonté des États à mettre en œuvre certaines pratiques. L'intégrité procédurale d'évaluation ou de contestation de la conformité est elle-même une source importante d'autorité et de légitimité pour le droit international¹⁶⁹².

Dans ce mécanisme, la transparence des rapports permet de comprendre quels sont les points de difficultés engendrant des faiblesses dans l'application des mesures mises en place par les États. On réalise de ce fait que les infractions délibérées sont plutôt rares mais que les États ont souvent des réels problèmes de capacité. Le suivi de la conformité apporte un support en pointant des lacunes précises dans la pratique, comme le besoin d'intensifier les efforts de développement des capacités, de manière à faire participer plus largement les États aux comités d'application comme on l'a observé à la CGPM¹⁶⁹³, ou encore en poussant les États à communiquer davantage de données sur les captures, les inspections et les débarquements à la SEAFO et à la WCPFC¹⁶⁹⁴ ou pour démontrer tout simplement que des politiques ne sont pas évaluées, comme ce fut le cas à la WCPFC avec les mesures de l'État du port et les documentations de capture.

Depuis la mise en place de ces comités d'application, certaines organisations ont noté des améliorations sensibles dans la lutte contre la pêche INN comme ce fut le cas pour l'ICCAT en 2010 où le nombre de navires pratiquant la pêche INN dans la zone était passé de 500 navires à moins de 10 suite après l'instauration d'un tel mécanisme¹⁶⁹⁵.

Ces comités d'application encouragent surtout les États à participer davantage aux travaux des organisations régionales de gestion des pêches, notamment lorsqu'ils en sont non-membres, obligeant ainsi ces parties coopérantes non-contractantes à communiquer davantage de données. Si elles ne participent pas de manière financière, ces parties non-contractantes soutiennent l'organisation de manière scientifique et pour le bénéfice de toutes les parties contractantes. Les données de captures permettent par exemple d'avoir une vision plus juste de l'état des stocks et de faire des estimations sur les informations non reportées. Les comparaisons effectuées permettent également une vision d'ensemble plus claire qui peut justifier la présence d'une non-conformité par un manque de capacité, de volonté politique ou si des contournements juridiques existent dans la région.

¹⁶⁹² WIRTH D., "Reexamining Decisions-Making Processes in International Environmental Law", 1994, op. cit., p 798.

¹⁶⁹³ FAO, *The implementation of performance review reports by regional fishery bodies, 2004–2014*, 2015, op. cit.

¹⁶⁹⁴ *Ibid.*, p 54 et 60.

¹⁶⁹⁵ §. 104, United Nations, *Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks New York*, 2010, op. cit.

Ces mécanismes transparents sont novateurs en droit international et orientent son application avec des grilles d'évaluations déterminées par ces organisations internationales. Ils rassemblent finalement les dispositions des divers accords internationaux comme l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 qui se focalise sur un grand nombre de responsabilité des États mais seulement sur une catégorie d'espèce, ou bien les stocks « chevauchants » ou l'Accord de la FAO sur la conformité des navires de pêche en haute mer qui se focalise davantage sur les responsabilités de l'État du pavillon en haute mer que sur une espèce en particulier. Aucun cas de jurisprudence n'a encore été répertorié pour ces processus. Ceux-ci insèrent le droit des pêches au regard de la pêche INN dans la coutume pour ce qui est des responsabilités de l'État du pavillon, l'État côtier, l'État du port et l'État du marché.

Les comités d'application ou groupes de travail ont été créés initialement dans l'optique de lutter contre les activités de pêches non conformes, c'est-à-dire de pêches INN qui persistaient sans qu'un État ne puisse se manifester auprès d'un autre non-coopérant ou que l'organisation puisse prendre de quelconques mesures.

Le suivi des pratiques non conformes a redéfini les rapports internationaux en incluant davantage de transparence. En outre, les pays non-coopérants, ou non conformes aux règles régionales admises, qui participent directement ou indirectement et en toute impunité à la pêche INN, sont dorénavant soumis à une forme d'« *apprentissage social* »¹⁶⁹⁶ qui explique le degré de conformité aux règles par les effets de conditionnement de l'environnement incluant les opinions des pairs. La transparence de ces évaluations face à l'application des mesures apporte davantage de compréhension des difficultés rencontrées, en plus de l'effet dissuasif du « *name and shame* » redouté par les États en cas de persistance sans réel effort de changement. La conformité des États n'est pas toujours de nature juridictionnelle et des mécanismes de « *mobilisation de la honte* » (« mobilization of shame » ou « name and shame » en anglais), inspirés du droit de l'environnement, font appel à l'opinion publique pour faire bouger les lignes¹⁶⁹⁷. Si d'autres théories psychologiques, comme la théorie « *cognitive* », se concentrent principalement sur l'individu et les stades de développement moral de celui-ci comme variable clé pour expliquer le degré de conformité ; la question des biens communs, bien que morale dans les discours, relève davantage de l'influence « *sociale* » ou « *économique* » dans la gestion d'une ressource partagée que sur une question de moralité individuelle, qui fait plutôt office de discours que de pratique. Les États s'accordent donc sur des objectifs servant de point de référence « *moral* » accepté par les États.

Ce mécanisme est aujourd'hui à son avènement avec les objectifs du développement durable des Nations Unies adopté en 2015, qui peinent toutefois en pratique à effectuer le suivi des politiques des États. La méthodologie n'est en effet ni explicite, ni validée pour chaque cible. La communauté

¹⁶⁹⁶ KUPERAN K., SUTINEN J.G., "Blue Water Crime: Deterrence, Legitimacy, and Compliance in Fisheries", 1998, op. cit., p 313.

¹⁶⁹⁷ WIRTH D., "Reexamining Decisions-Making Processes in International Environmental Law", 1994, op. cit., p 785.

internationale est libre de se saisir de ces évaluations et la pratique juge souvent de l'efficacité de ce mécanisme « managérial ».

§.II. La pratique du modèle « managérial » de suivi de la conformité

Les comités évaluant la conformité des États se réunissent une fois par an afin de faire le bilan de l'application des mesures de conservation et de gestion adoptées. Ils procèdent généralement tous les deux ans à une évaluation des parties (peu des non-parties y participent sauf pour quelques cas). Cette procédure nécessite du temps car un comité, suite à l'évaluation, doit proposer des recommandations aux États et, ensuite, mettre à jour les critères réévalués au vu des enjeux actuels et nouveaux. La pratique du modèle « managérial » de suivi de la conformité s'organise ainsi sous deux aspects : la collecte de donnée (A) et l'examen des données collectées statuant du niveau de conformité (B).

A. La collecte de données

La collecte de données est un point essentiel de la procédure puisqu'elle permet de poser les bases d'une évaluation. Pourtant, les difficultés du comité d'application à évaluer la conformité des États commencent généralement dès cette première étape. Des retards dans la transmission des données ou des transmissions inexactes ou imprécises aux comités d'application sont régulièrement documentés¹⁶⁹⁸. Ce retard peut être dû à un manque de volonté politique de l'État à transmettre des données, à des inquiétudes en termes de protection des données jugées confidentielles ou à un manque de capacités institutionnelles ou de procédure juridique nationale adéquate pour collecter de telles données ou du moins désagréger celles-ci selon chaque critère d'évaluation établi régionalement.

À titre d'exemple aux cours de la réunion du Comité d'application de la CGPM en 2017, il a été rappelé par l'Algérie qu'« *en dépit des efforts consentis par les parties contractantes coopérantes, certaines données obligatoires restaient exclusivement entre les mains des pêcheurs (les données sur les captures accidentelles de tortues et de cétacés par exemple)* »¹⁶⁹⁹. Dans ce cas, c'est à une incitation et à une institutionnalisation au niveau national de la collecte des données auxquelles les administrations doivent faire face pour transmettre au Secrétariat de la GCPM les données nécessaires à l'évaluation. C'est la procédure nationale qui doit être revue pour se conformer aux mesures régionales. Le secteur des pêches n'échappe donc pas à la problématique plus large du droit international du manque de conformité

¹⁶⁹⁸ CGPM, *Rapport de la onzième session du Comité d'application*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n°1215 FIAP/R1215(Bi), Rome, Italie, 29-30 juin 2017, p 22.

¹⁶⁹⁹ *Ibid.*, §. 27.

dans l'auto-déclaration des données par les États provenant davantage de difficultés administratives, financières ou de changements de fonction au sein d'une autorité plutôt que d'un refus délibéré de transmettre des informations¹⁷⁰⁰.

Pour prendre un autre cas de figure, concernant cette fois la CCAMLR, si un État demande des délais supplémentaires pour soumettre des informations au Comité d'application, celui-ci devra « enregistrer un état de conformité pour ce cas dans le rapport provisoire de conformité CCAMLR sur la base des informations disponibles. Lors de sa prochaine réunion annuelle, le Comité examinera toute information complémentaire fournie par la partie contractante et recommandera à la Commission un statut final de conformité qui sera consigné dans le rapport de conformité de la CCAMLR de cette année-là ». Une répétition du délai complémentaire entraîne par contre un classement en non-conformité.

Le Comité d'application de la WCPFC a noté que la collecte de données sur les prises et l'effort de pêche s'est améliorée. Pour la première fois en 2017, sept ans après la création du comité, toutes les parties avaient fourni leurs données de captures avant la date limite avec moins de données manquantes attribuées aux données agrégées¹⁷⁰¹. Les questions restantes comprennent la déclaration des principales captures d'espèces de requins pour certaines parties et la déclaration des captures à la palangre pour une partie¹⁷⁰². Finalement, cette action est une forme de pêche non-déclarée légalement car contraire aux mesures de conservation et de gestion prise par l'ORGP qui requiert ces données, pourtant dans la pratique les États sont indulgents car l'objectif est l'amélioration réaliste des pratiques de pêche. Le concept légal de la pêche INN perd de sa valeur dans la pratique selon le contexte.

Il convient de noter que les justifications exposées par les États en vertu de leur retard à transmettre des données au Comité d'application, inexactes ou imprécises, n'ont pas le même poids pour le comité d'application qui décidera des conséquences à y attacher (voir point suivant B.).

Après la collecte, vient le contenu. Quelles données sont récoltées ? L'efficacité de l'évaluation est aussi fonction des objectifs fixés, c'est-à-dire quelles sont les mesures pour lesquelles les données seront demandées. Il est possible que peu de données soient requises par les comités d'application, présumant qu'un moindre effort est demandé aux administrations nationales pour les transmettre et se conformer à quelques mesures limitées, alors qu'une large évaluation démontrera surement davantage de points de faiblesses, ce qui ne saurait être comparable avec le premier cas en termes de performance des États. Collecter toutes les informations sur toutes les mesures établies par les Commissions des organisations régionales de pêche peut aussi être un objectif trop ambitieux et

¹⁷⁰⁰ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 46.

¹⁷⁰¹ §. 258, en anglais « *The timeliness of the provision of aggregate catch/effort data also continued to improve and for the first time, all CCMs provided their 2016 aggregate catch/effort data by the deadline of 30 April 2017. The quality of aggregate data provided had continued to improve, with a reduction in the number of data gaps noted assigned to the aggregate data in recent years. Remaining issues included the reporting of key shark species catches for some CCMs and the reporting of longline 'catch in number' for one CCM* », WCPFC, Report of the thirteenth Regular Session of the Technical and Compliance Committee, Pohnpei, Federated States of Micronesia 27 September – 3 October 2017 84 p.

¹⁷⁰² *Ibid.*

coûteux (en temps et en ressources) pour le secrétariat traitant les données et les États transmettant chacun les leurs. C'est pourquoi un entre deux doit être trouvée entre une évaluation large et détaillée de la conformité des États sans que cela ne devienne une contrainte insurmontable pour les États parties au vu des ressources nationales dont ils disposent.

Sur la base des données collectées et publiées, l'étude ici rassemble les évaluations et détermine quatre composantes pour lesquelles les données sont régulièrement collectées.

On notera en premier les données de captures et de l'effort de pêche. Ces données incluent les données de captures avec les prises accessoires, les jours en mer, le listing des navires autorisés à pêcher ainsi que leurs engins de pêche mais également des données concernant les écosystèmes marins vulnérables et les empreintes de pêche sur ces zones ou autour.

Deuxièmement, tous les outils qui ont trait aux contrôles et à la surveillance des navires pour lutter contre la pêche INN. Selon les organisations régionales de gestion des pêches, les mesures diffèrent vis-à-vis des systèmes VMS, du programme des observateurs, des déclarations de transbordement, des inspections en mer et des actions prises lorsque des infractions ont été alléguées.

En troisième, les responsabilités des États en tant qu'État du pavillon, État côtier puis État du port sont évaluées dans la plupart des organisations régionales de gestion des pêches. Sont pris en considération les licences, les mesures du ressort de l'État du port ainsi que les accords d'affrètements.

Finalement, la plupart des comités auront aussi comme responsabilité de réviser les listes de navires ayant été suspectés de pêche INN.

Selon les organisations régionales de gestion des pêches, la collecte s'effectue aussi pour les parties non contractantes coopérantes, les États non parties et les entités de pêche. On notera par exemple que la WFPFC et l'ICCAT évaluent les non parties, mais probablement pas dans les mêmes circonstances.

B. L'examen des données collectées, révélateur du niveau de conformité

Les données collectées sont examinées afin d'établir un niveau de conformité pour chaque État participant. Si la pratique courante se base sur une auto-déclaration des États ou des entités évaluées, les organisations régionales de gestion des pêche pour vérifier la véracité des informations reçues couplent dans certains cas ces informations avec d'autres sources indépendantes telles que les données satellitaires de surveillance, les déclarations des observateurs, les transbordements effectués ou encore les données liées au commerce comme les déclarations de débarquement et les certificats de captures ou encore les informations sur les importations et exportations. Cette diversité de sources est généralement considérée comme une bonne pratique car elle engage les États à une certaine transparence¹⁷⁰³.

¹⁷⁰³ KOEHLER H., *A Survey of RFMO Vessel Monitoring Systems and Set of Best Practices*, ISSF Technical Report, 2016, p 35.

Une fois l'examen entrepris, l'organisation régionale de gestion des pêches va devoir définir un statut de conformité pour l'État évalué sans menacer les principes et objectifs de l'organisation. Les avantages tirés de l'amélioration de la conformité par ce mécanisme de suivi des politiques pour le secrétariat de l'organisation doivent être supérieurs aux coûts des efforts nécessaires pour induire la conformité des acteurs privés par l'intermédiaire des États¹⁷⁰⁴. Cette capacité de changement chez certains États vis-à-vis des citoyens ou des acteurs privés du secteur peut être faible, surtout pour les États à faible capacité ou inscrits dans un contexte politique compliqué et limité en termes de démocratie. De plus, avec l'évolution du droit international et le développement des réseaux criminels en mer, les ressources humaines sur place ont généralement besoin de plus de formations pour réaliser ces exercices de collecte, qui pèsent sur les finances publiques.

Aujourd'hui, quelques organisations comme la CCAMLR (qui a établi son « *Comité permanent sur l'application et l'observation de la réglementation* » à partir de 2007) et la CGPM ont établi des niveaux de conformité à quatre stades. Même si ces niveaux ne sont pas nommés de la même manière, il convient d'analyser quelle est leur juridicité.

Pour d'autres organisations, comme l'ICCAT ou la CTOI, des organisations régionales de gestion des pêches thonières, les rapports d'application des mesures sont plus qualitatifs, ne classifient pas et ne comparent pas les États dans leurs conclusions. Pour l'ICCAT, le résumé de l'examen se fonde sur la lecture du Secrétariat et une liste complète des cas de non-application potentielle (PNC) et des réponses qui sont présentées¹⁷⁰⁵. Si beaucoup de détails sont donnés pour chaque partie ou partie non contractante coopérante, aucune comparaison n'est faite entre elles et aucun statut jugeant du niveau de conformité n'est donné.

Pour les organisations régionales de gestion des pêches qui ont classé les États, le premier niveau est le niveau « conforme » (ou « *compliant* » en anglais). Dans ce cadre, l'État partie ou l'entité de pêche sera considéré complètement conforme aux obligations établies par les organisations régionales de gestion des pêches. Le secrétariat ne requiert aucune action de l'État en question.

Le second niveau de conformité des États est généralement appelé « conformité mineure »¹⁷⁰⁶, c'est-à-dire une non-conformité de nature mineure ou technique parfois aussi catégorisé comme « application à réviser » comme à la CGPM. Cette classification est due à d'évidentes infractions mineures ou techniques aux mesures de conservation et de gestion. Les actions suggérées par les organisations régionales viseront des mesures précises qui requièrent plus d'efforts de l'État en question. Par une consultation avec l'État partie, le secrétariat établit des délais, incluant des

¹⁷⁰⁴ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 51.

¹⁷⁰⁵ CICTA, *Rapport de la période biennale, 2016-17, 1ère PARTIE (2016)*, Rapports du Secrétariat Vol. 4, 2018, p 512.

¹⁷⁰⁶ Traduit de l'anglais « minor compliant » pour la CCAMLR. D'autres organisations utiliseront le nom de « compliance review » comme la CGPM.

amendements à la procédure non conforme, l'acquisition de capacités techniques supplémentaires et/ou une assistance pour le renforcement des capacités si nécessaire. Ceci dans le but de résoudre les problèmes de mise en œuvre nationale et les vides juridiques ou institutionnels. Enfin, si nécessaire, l'organisation régionale de gestion des pêches pourra revoir les mesures de conservation et de gestion s'il y a un obstacle technique à la mise en œuvre de ladite mesure.

Ces recommandations et assistances techniques émanant du secrétariat ou des expériences d'autres États contribuent à développer des législations nationales appropriées régies par d'autres accords internationaux du droit de l'environnement (comme à la CITES) ou des droits de l'homme (avec OIT)¹⁷⁰⁷. En retour, l'évaluation de la conformité participe de plus en plus à la conditionnalité de l'assistance publique face à l'amélioration de la conformité aux règles du droit international¹⁷⁰⁸.

Le troisième niveau de conformité est nommé « *non conforme* » à la CCAMLR. Il correspond à un faible niveau d'application des mesures et à une sévérité modérée des infractions face aux activités de pêche INN. Dans ce cadre, sans appel, l'État doit réviser ses procédures dans un délai établi avec le secrétariat. C'est pourquoi certaines organisations régionales préfèrent appeler ce niveau « *application d'un plan d'action* » comme à la CGPM. Elle établit ce niveau lorsqu'un État a commis une « *infraction sérieuse* » aux mesures de conservation et de gestion, ou n'a pas réussi à se conformer à une mesure adoptée par la commission après un temps suffisant, surtout lorsqu'une assistance a été fournie, ou encore lorsque l'État compromet directement une mesure de conservation ou de gestion. On peut s'interroger ici sur la question d'infractions « sérieuses » ou « graves ». Certaines organisations ont précisé ce point comme la CGPM. D'autres organisations ne précisent pas les critères d'une telle classification comme la CCAMLR, néanmoins la publication du rapport de conformité n'est pas public.

Enfin, le plus bas niveau en termes d'application des mesures est généralement appelé « *non-conformité sérieuse, fréquente ou persistante* » à la CCAMLR. La CGPM préfère la qualifier de « *non-application à rectifier* » ou « *à traiter* ». Cette catégorie rassemble les parties ou entités qui auraient commis des infractions sérieuses aux mesures de conservation et de gestion à répétition ou qui persistent dans ce niveau dans le temps, même après une assistance permettant de renforcer les capacités de la partie concernée. Il se peut également que la partie ait omis consciemment et à de multiples reprises de communiquer ses données.

Si cette classification permet de donner au public intéressé une visibilité sur l'état d'application des mesures des États, ces rapports ne sont pas toujours rendus publics. Les États s'autolimitent en décidant eux-mêmes du degré de transparence qu'ils mettent en place dans leurs évaluations. Or la

¹⁷⁰⁷ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 52.

¹⁷⁰⁸ *Ibid.*, p 53.

transparence et l'accès à l'information sont reconnus comme encourageant les États à davantage se conformer, du fait des jugements négatifs ou critiques de l'opinion publique et de leurs éventuelles conséquences¹⁷⁰⁹.

La dernière évaluation de performance de la CTOI a noté que le fait de ne pas avoir de cadre analytique ne permettent pas l'approfondissement des discussions avec la partie contractante concernant les raisons du non-respect et l'élaboration d'un plan individuel et adapté (par exemple le renforcement des capacités) pour remédier à la non-conformité car cette organisation n'identifiait pas efficacement les causes de la non-conformité¹⁷¹⁰. La transparence encourage aussi les acteurs à coordonner leurs actions, et rassure les autres parties sur la conformité d'un État aux obligations internationales desdits acteurs. Si ce n'est pas le cas, la publication d'un tel rapport permet de dissuader les acteurs d'envisager la non-conformité comme normale, puis de développer une base de données qui puisse contribuer à l'avancement de la science¹⁷¹¹.

Cette approche « managériale » se confirme aussi plus globalement pour maintenir un système d'information transparent et attentif à la conformité¹⁷¹².

Cette classification de la conformité permet finalement de différencier si les infractions sont mineures ou sérieuses ainsi que leur(s) cause(s), ces distinctions n'ayant pas les mêmes conséquences pour les États dans leur lutte contre la pêche INN. Cette révision de l'action est donc une forme de mise à niveau de la sanction établie par les États envers leurs opérateurs.

¹⁷⁰⁹ ISSF, *Promoting compliance in Tuna RFMOs: a comprehensive baseline Survey of current Mechanics of reviewing, assessing and addressing compliance with RFMO obligations and measures*, prepared by KOEHLER H., WCPFC Technical and compliance Committee Ninth Regular Session, WCPFC-TCC9-2013-OP02, 21 September 2013, p 27.

¹⁷¹⁰ §. 99., IOTC, *Report of the 2nd IOTC Performance Review*, Mahé, Seychelles, IOTC-2016-PRIOTC02-R[E], 2-6 February & 14-18 December 2015.

¹⁷¹¹ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 43 et 44.

¹⁷¹² *Ibid.*, p 42.

Sous-section II. La possibilité d'une sanction dans la phase post-identification

La nécessité d'un examen régulier de la conformité aux mesures de conservation et de gestion est reconnue par les organisations régionales de gestion des pêches qui ont instauré son suivi. Cet exercice est désormais devenu une priorité de la lutte contre la pêche INN. Les processus d'examen de la conformité incitent à respecter les mesures adoptées en établissant un cadre analytique régional. Pourtant, l'application de sanctions n'est pas une évidence pour des infractions où la non-conformité des États est constatée. Or ce volet répressif est important pour accroître les incitations à se conformer¹⁷¹³. En outre, si la communication des informations sur les sanctions appliquées était transparente, cela créerait un choc et aurait un effet dissuasif supplémentaire sur les États, sans doute soucieux d'éviter le coût publicitaire défavorable.

Si les comités d'application peuvent suivre les sanctions que les États infligent à leurs opérateurs, les autres membres de l'organisation ont néanmoins très peu de marges d'actions multilatérales pour sanctionner un État qui n'entreprendrait aucune action corrective laissant ses navires et ses opérateurs pêcher à leur aise sans respect des mesures en vigueur. Aucune entité n'est hiérarchiquement plus puissante que l'État comme sujet de droit international. Pourtant, certaines organisations trouvent des parades économiques pour dissuader les États non-coopérants de continuer leur pêche non responsable. Les pratiques répertoriées relèvent de mesures prises en vertu du ressort de l'État de commercialisation et du port (§. I), demandant une approche collaborative des États dans la zone géographique, ou des mesures de « remboursement » de quotas (§. II) qu'il convient d'étudier pour juger l'effectivité de ce système.

§. I. Une sanction régionale économique en cas d'activités de pêche non conformes

En droit international, seul l'État est souverain et peut utiliser « *sa force légitime* » pour sanctionner un opérateur ayant pratiqué une pêche INN. L'organisation régionale de gestion des pêches n'a pas de compétence pour infliger une sanction à un État qui aurait décidé de ne pas être coopératif et de ne pas mettre en œuvre les mesures de conservation et de gestion adoptées par une ORGP pour la zone qu'il veut fréquenter. Toutefois, les autres États parties de la région, lorsque le processus de décision le permet, peuvent adopter des attitudes et mesures régionales relatives au commerce qui s'exercent et prennent le relais des sanctions traditionnelles ici inutilisables ou théoriques.

L'ICCAT a été la première organisation à organiser une sanction commerciale multilatérale sur des parties non coopérantes. En 1999, elle adopte la *Recommandation de l'ICCAT concernant la Guinée Équatoriale donnant suite à la Recommandation de 1996 sur l'application dans les pêcheries de thon rouge et*

¹⁷¹³ GILMAN E., KINGMA, E. *Standards for assessing transparency in information on compliance with obligations of regional fisheries management organizations: validation through assessment of Western and Central Pacific*, Ocean and Coastal Management 84, 2013.

d'espadon de l'Atlantique nord qui entre en vigueur le 15 juin 2000. Cette recommandation établit que les parties contractantes doivent prendre des mesures d'interdiction d'importation de thon rouge de l'Atlantique et de ses produits, sous quelque forme que ce soit, en provenance de la Guinée Équatoriale¹⁷¹⁴. La Guinée Équatoriale est à ce moment-là une partie contractante de l'ICCAT.

Avant l'adoption d'une telle interdiction, la partie contractante, la partie coopérative non-contractante ou l'entité de pêche identifiée reçoit une notification préalable à la réunion des parties leur donnant une chance de remédier à la situation. Si les parties jugent que l'État ou l'entité de pêche n'ont pas corrigée de façon efficace la situation, elles peuvent proposer d'inclure des mesures de restriction du commerce sur les espèces visées et gérées par l'organisation régionale de gestion des pêches.

Il convient de souligner que la décision de l'ICCAT a été possible grâce au processus de décision instauré qui relève d'un vote à la majorité. Dans le cas d'un vote par consensus, on ne doute pas que la Guinée Équatoriale aurait refusé d'être liée à la mesure en question et de subir des pertes économiques dues à la limitation de l'accès au marché des États parties de l'ICCAT. La Guinée Équatoriale se verra relever de cette sanction régionale en 2013.

La Guinée Équatoriale n'est pas le seul cas au sein de l'ICCAT qui est l'une des ORGP les plus efficaces pour prendre des mesures de sanctions commerciales en cas d'infractions répétées au droit régional. Dès les années 2000, pour lutter contre les « *prises non déclarée et non réglementée des palangriers* »¹⁷¹⁵, l'ICCAT prend des mesures commerciales à l'encontre de plusieurs pays comme le Belize, le Honduras, le Cambodge du fait que ces États ne lui communiquaient aucune déclaration de captures ou n'avaient pas de certificat¹⁷¹⁶. L'ICCAT précise qu'elle prend des mesures « *non-discriminatoires de restriction du commerce concernant les espèces visées, qui seront compatibles avec leurs obligations internationales* »¹⁷¹⁷. Ces États fautifs ont été soumis à une interdiction d'exporter leurs produits dans le marché des parties à l'ICCAT, et de celle des mesures du ressort de l'État du port s'y sont également appliquées, non encore en vigueur en droit international à l'époque. Cette pratique juridique a finalement fini par être largement acceptée par la communauté internationale à partir de 2010 (voir *Supra* l'exemple de l'Union européenne).

Après l'identification de la Guinée Équatoriale, l'ICCAT cible une série de pays avec la Bolivie en 2002 (ICCAT, 02-07 *Recommandation de l'ICCAT concernant la Bolivie faisant suite à la Résolution de 1998 relative aux prises non déclarées et non réglementées de thonidés par les grands palangriers thoniers dans la zone de*

¹⁷¹⁴ S. A, ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT concernant la Guinée Equatoriale donnant suite à la Recommandation de 1996 sur l'application dans les pêcheries de Thon rouge et d'Espadon de l'Atlantique nord*

¹⁷¹⁵ CICTA, *Résolution de l'ICCAT concernant les prises non déclarées et non réglementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* (Entrée en vigueur: 21 juin 1999)

¹⁷¹⁶ *Ibid.*

¹⁷¹⁷ Préambule, *Recommandation de l'ICCAT concernant le Belize, le Cambodge, le Honduras et St-Vincent et les Grenadines faisant suite à la Résolution de 1998 sur les prises non-déclarées et non-réglementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention.*

la Convention, 2002) suivie de la Sierra Leone (ICCAT, 02-09, *Recommandation de l'ICCAT concernant l'imposition de mesures commerciales restrictives à la Sierra Leone*) au regard de la *Résolution de l'ICCAT concernant un plan d'action visant à assurer l'efficacité du programme de conservation du thon rouge de l'Atlantique de 1994 [94-03]*, la *Résolution de l'ICCAT concernant un Plan d'action visant à assurer l'efficacité du programme de conservation de l'Espadon de l'Atlantique de 1995 [95-13]*, et la *Résolution de l'ICCAT concernant les prises non déclarées et non réglementées de thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention de 1998 [98-18]*, puis de Saint-Vincent-et-les Grenadines avec la *Recommandation de l'ICCAT concernant la sanction commerciale frappant Saint-Vincent-et-les Grenadines* au regard de la *Résolution de 1998 concernant les prises non déclarées et non réglementées de thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* et la *Recommandation de l'ICCAT de 2001 sur l'importation de thon obèse et de ses produits en provenance de Saint-Vincent-et-les Grenadines*. Dans ce dernier cas, les parties contractantes de l'ICCAT reconnaîtront les efforts entrepris dans l'élaboration et l'application des méthodes de suivi, de contrôle et de surveillance de sa flotte en étant toutefois préoccupées par le fait que Saint-Vincent-et-les Grenadines doit encore prendre des mesures pour résoudre toutes les questions posées dans la recommandation susmentionnée, notamment la question des antécédents de ses armateurs et de ses opérateurs en matière d'activités de pêche INN ou qu'ils n'aient pas d'intérêts juridiques, bénéficiaires ou financiers dans ces navires, ni n'exercent de contrôle sur ceux-ci.

Ces sanctions multilatérales sont ensuite intégrées dans le droit interne des États et le droit mis à jour de l'Union européenne avec l'exemple, pour la Guinée Équatoriale et la Sierra Leone, du *Règlement (UE) n ° 249/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 abrogeant le règlement (CE) n ° 827/2004 du Conseil interdisant l'importation de thon obèse de l'Atlantique (*Thunnus obesus*) originaire de Bolivie, du Cambodge, de Géorgie, de Guinée Équatoriale et de Sierra Leone, et abrogeant le règlement (CE) n ° 1036/2001*.

En 2018, le comité d'application recommande que l'identification de la Sierra Leone et de la République Dominicaine soit maintenue, mais qu'elle soit levée pour le Libéria, Sao Tomé & Principe, Trinidad & Tobago, le Cambodge et la Grenade¹⁷¹⁸. Il a également été proposé que des lettres concernant des questions d'application soient envoyées à 38 parties coopérantes non contractantes, ainsi que des lettres à St Kitts & Nevis et Sainte-Lucie, les encourageant à une plus grande participation aux travaux de l'ICCAT¹⁷¹⁹. Le Comité d'application a également demandé au président de la Commission de l'ICCAT d'adresser une lettre à Gibraltar, lui demandant de coopérer avec l'organisation, notamment en ce qui concerne la présentation de données de capture et d'informations sur les mesures mises en place pour gérer et contrôler les pêcheries de thon rouge¹⁷²⁰.

¹⁷¹⁸ CICTA, *Rapport de la période biennale, 2016-17, 1ère PARTIE (2016)*, Rapports du Secrétariat Vol. 4, 2018, p 7 : « 13. Rapport du Comité d'application des mesures de conservation et de gestion de l'ICCAT (COC) et examen des recommandations qui y sont proposées ».

¹⁷¹⁹ *Ibid.*, p 7.

¹⁷²⁰ *Ibid.*, p 7.

Ces identifications multiples reflètent la difficulté des États à être des élèves modèles sur l'ensemble des mesures prises par les organisations. La question du trop large arsenal juridique peut donc être posée. Plus les contraintes juridiques sont étendues, plus la conformité de l'ensemble des États parties risque d'être faible.

S'il n'y a pas de référence à cette méthode dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 ou dans l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995, le Plan d'action international de la FAO en 2001 est strict et considère que « *Toutes les mesures possibles devraient être prises, conformément au droit international, pour prévenir, contrecarrer et éliminer les activités d'États qui ne coopèrent pas avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente et qui pratiquent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* »¹⁷²¹. Le Plan d'action international ajoute que « *les États devraient coopérer, notamment par le biais des organisations mondiales et régionales de gestion des pêches compétentes, en vue d'adopter les mesures relatives au commerce, convenues sur une base multilatérale et conformes aux Accords de l'OMC, qui pourraient être nécessaires pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée visant des stocks ou espèces de poissons spécifiques* »¹⁷²².

Les mesures commerciales ont la possibilité d'être un levier d'action car touchent directement et systématiquement la rentabilité économique des flottes de pêches. Cependant, ces mesures multilatérales restent encore sensibles lorsqu'on les confronte - en termes de compatibilité - avec les-règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). D'ailleurs, plusieurs organisations régionales de gestion des pêches n'ont pas souhaité mettre en place de telles mesures comme à l'OPANO pour éviter un conflit avec le droit de l'OMC. Dans ce cas, les mesures du ressort de l'État du port, fondées sur un accord international aujourd'hui en vigueur, sont davantage acceptées. Celles-ci sont très proches des mesures commerciales dans leurs objectifs et prennent la relève pour limiter le commerce des produits halieutiques issus de la pêche INN¹⁷²³.

En sus des mesures liées au commerce, l'autre moyen pour contraindre les États à appliquer les mesures de conservation et de gestion de l'organisation régionale de gestion des pêches, est la sanction sous forme de réduction des quotas-

§. II. L'effet économique d'une sanction réduisant l'accès légal à la ressource halieutique

Une seconde perspective a été mise en place pour sanctionner le non-respect par les États des mesures de conservation et de gestion des organisations régionales de gestion des pêches, lorsque

¹⁷²¹ Article 22, FAO., *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, 2001, op. cit.

¹⁷²² *Ibid.*, Article 68.

¹⁷²³ FAO, *The implementation of performance review reports by regional fishery bodies 2004–2014*, 2015, op. cit., p. 47.

cela concerne des données de captures déclarées. C'est ce que l'on appelle le système de « *payback* ». C'est une diminution des captures sur l'année suivante, dans le sens du remboursement d'un excès, dans le cas d'un dépassement de quotas ou potentiellement d'une autre infraction.

Ce cas s'est présenté à la CCSBT en 2012 avec l'Australie et concernait un excès de captures entre 2009 à 2011 au-delà du total annuel de captures autorisées. Une forme de pêche illicite, car contraire aux règles de l'organisation, dont la sanction est un remboursement simple des captures. Si la dissuasion économique est importante, aucune autre sanction n'a été prise vis-à-vis des opérateurs durant les années précédentes, ce qui donnait une dimension plus laxiste, au concept légal de pêche illicite.

Si l'action est entreprise pour condamner la pêche illicite, les mesures de « *payback* » ne peuvent néanmoins être réalisées qu'avec la participation volontaire de l'État mis en cause. Par exemple, à cette même période, il avait été noté que l'Indonésie avait aussi excédé son total annuel de captures d'environ 400 tonnes, capturées par environ 360 navires palangriers artisanaux non-inclus sur la liste des navires autorisés de la CCSBT, ainsi que l'Afrique du Sud avec environ 55 tonnes. Si l'Indonésie a supporté les mesures de « *payback* », elle n'a pas considéré que celles-ci puissent s'appliquer dans son cas au bénéfice de la CCSBT car ces captures étaient davantage des prises accessoires dans ses eaux territoriales¹⁷²⁴. L'argument sous-jacent évoqué par l'Indonésie est celui de son niveau de développement face aux capacités de la pêche artisanale qui contribuent à la pêche INN. Les actions correctives pour y remédier doivent donc être considérées dans une perspective de pays en développement¹⁷²⁵. L'Afrique du Sud n'a, quant à elle, pas voulu engager d'actions de remédiation pour corriger ses sur-captures, ce qui démontre autant les limites des mesures de « *payback* » ou le laxisme vis-à-vis de certaines formes de pêches illicites puisque non conformes aux règles établies par l'ORGP.

L'obstacle ici est aussi sûrement d'ordre politique avec des États côtiers, et en développement, qui réclament davantage de parts du total admissible de captures, attribués sous forme de quotas définis pour chaque État selon des bases historiques qui profitent aux flottes hauturières des États développés.

Les sanctions actuelles qui incluent des réductions de quotas ou des mesures commerciales sont encore très rares. Dans certaines organisations, ces sanctions ne sont pas prévues par le droit de l'organisation. Il n'y a pas de sanctions imposées aux membres non conformes, et ce même lorsque cette non-conformité est continue. Seul un « *name and shame* » peut créer une incitation qui sera dissuasive selon les objectifs diplomatiques de l'État.

Idéalement, l'établissement d'un barème de sanctions pour chaque infraction à une mesure adoptée

¹⁷²⁴ §. 13, CCSBT, *Report of the Eighth Meeting of the Compliance Committee*, 10-12 October 2013 Adelaide, Australia, 65 p.

¹⁷²⁵ *Ibid.*, §. 22 et 23.

par une organisation régionale des pêches, dépendant du niveau de l'insuffisance d'application et d'impacts négatifs, pourrait aider à clarifier la situation en cas de non-application de ces règles¹⁷²⁶. Suivie par le Comité d'application, l'intégration de mesures de « *payback* » en cas de surpêche liée à la pêche INN, ou de mesures relatives au commerce des produits halieutiques pourrait être planifiée et dissociée en plusieurs échelons de sévérité afin de parvenir à la conformité des États aux règles de l'organisation tout en tenant compte des besoins particuliers des États en développement. De plus, l'ampleur des sanctions infligées au niveau national, pourrait être en soi un critère de conformité dans l'évaluation entreprise par les Comités d'application.

Par ailleurs, la définition large et étendue de la pêche INN, ne prend pas en considération la pêche « mal réglementée » dont les stocks sont surexploités, malgré les mesures en vigueur. À titre d'illustration, on note les expériences relevées dans diverses organisations, telles la WCFPC ou la CTOI où certains stocks sont surexploités mais où l'effort de pêche reste stable, voire diminue très peu, d'après des avis scientifiques. Ceci signale donc un problème. C'est toujours davantage que ces activités doivent être analysées et mesurées. Les comités d'application ont comme ceci contribué à la diminution de la pêche INN mais des efforts restent à faire pour atteindre un objectif de pêche durable (sachant qu'on ne parle que de pêche durable par espèces et pas de manière globale). Ceci requiert d'entrer dans la technicité des activités de pêche (types de pêcheries, engins et espèces pêchées) dans chaque zone administrative (zone de recueils de statistiques, zone de compétence de l'ORGP etc..) qui est aussi une zone géographique à contextes politique, économique et social particulier. « *Le diable se cache dans les détails* ».

Finalement, en opposant ce mécanisme « *managérial* » à la mise en conformité « *traditionnelle* » par le règlement des différends, on réalise que le modèle « *traditionnel* » a deux fonctions principales lorsqu'il clarifie l'interprétation des normes pour les parties puis quand il précise leurs performances dans des circonstances particulières¹⁷²⁷. Malgré leurs vertus, les tribunaux internationaux nous paraissent avoir joué un rôle mineur dans la conformité des États au droit international. Les cas de pêche INN au TIDM ont faiblement été traités et condamnés puisqu'il avait d'autres priorités juridiques, même si celles-ci ont ensuite évolué. En plus d'être coûteux et long, le règlement des différends traditionnel est inattentif en politique car il met sur le devant de la scène des failles inhérentes aux États et dégrade de manière officielle les relations diplomatiques. Le modèle « *managérial* » en entreprenant le suivi des pratiques non conformes permet une transition plus douce et souvent davantage efficace puisque les États ont largement fait évoluer leurs législations ces dernières années avec l'appui des secrétariats des organisations régionales de gestion de pêches qui jouent un rôle intermédiaire. Malgré tout, ce mécanisme « *managérial* », parfois, ne suffit pas car la confrontation peut être bien réelle dans ces organisations (le cas CCSBT)

¹⁷²⁶ CEO M., FAGNANI S., SWAN J., TAMADA K., WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit., p 20.

¹⁷²⁷ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 54.

où un règlement des différends traditionnel plus contraignant est nécessaire. Les secrétariats des ORGP et cellules d'appui sont aussi contraints dans leur capacité à porter tout cela.

Les procédures visant à mettre les États en conformité, que ce soit par une approche managériale, supranationale ou autre, ne peuvent se passer d'une attitude coopérative de la part des États. Ces composantes influencent le droit des pêches. Mais il évolue au contact de matières juridiques distinctes du droit des pêches, également capables d'influer sur la pêche INN.

CHAPITRE II. L'ACCÉLÉRATION DE LA JURIDICITÉ DU CONCEPT DE PÊCHE INN AU CONTACT D'AUTRES DROITS

La juridicité du concept de pêche INN dépend de rencontres aléatoires. Elle est parfois facilitée, par ces dernières. Si la pêche INN existe aussi localement, et parfois de manière plus grave, ses causes prennent généralement racines dans un contexte régional et international favorable. Les États mettent en œuvre un ensemble de normes qui ont des conséquences sur d'autres États. Ces derniers pourront soit les accepter et aligner leur propre législation si nécessaire ou mettre en œuvre des mécanismes de coopération soit, au contraire adopter une législation en opposition ou en contournement des règles pour défendre leurs propres intérêts. Or la réciprocité des droits et des intérêts est essentielle car reconnue comme l'un des facteurs déterminants de la création et de l'application du droit international¹⁷²⁸. Ce droit international n'est pas forcément le droit international des pêches mais il permet d'atteindre de manière plus accélérée les résultats (de lutte contre l'INN) que ce dernier veut atteindre.

Pour chaque pratique de pêche INN, on peut considérer qu'une fraude fiscale est commise puisqu'aucune déclaration n'est faite ou du moins pas de manière réglementaire, s'attaquant ainsi au droit fiscal dont les peines font davantage appelle au droit pénal. Dans sa quête de profits sans fin, la pêche INN pose aussi des problèmes d'importance mondiale avec des cas d'abus de travailleurs, des réseaux criminels transnationaux et du commerce illicite lorsque ces produits entrent dans le commerce international régi par le droit international économique. Cela voisine avec les questions d'impacts sur les stocks halieutiques et sur le maintien des écosystèmes marins du droit de l'environnement qui peut être plus dur, notamment lorsque certaines juridictions qualifient la pêche INN de « *crime environnemental* ».

En se concentrant d'abord sur l'apparition de dispositifs et de mécanismes complémentaires de marché, largement intégrés aux pratiques des États ces dernières années mais qui sont toujours en discussion à l'OMC s'agissant des subventions aux secteurs (Section I.), la transformation du droit des pêches est ensuite analysée dans son contact avec des règles dédiées à la protection ou à la valorisation des espaces et des espèces (Section II.) L'ensemble de ces contacts peut devenir une contribution et nous oblige à une approche prospective d'un futur droit des pêches maritimes intégré au sein d'une transformation plus générale du droit international.

¹⁷²⁸ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p 84.

Section I. L'apparition de dispositifs et de mécanismes complémentaires de marché au titre du droit économique

Le commerce des produits halieutiques s'est considérablement développé et mondialisé avec une large part de la pêche mondiale qui compose les marchés internationaux. Aujourd'hui, le poisson continue à être l'une des denrées alimentaires les plus échangées dans le monde¹⁷²⁹. Un produit halieutique peut être exporté vers un pays, traité, puis réexporté, parfois vers le pays d'origine¹⁷³⁰. Chacun des territoires concernés a des responsabilités qui lui incombent en tant qu'« État de commercialisation » tout en étant tenu de respecter les obligations du droit du commerce international, c'est-à-dire du droit de l'OMC en tant que partie et signataire des accords de cette organisation et de son système. Les négociations actuelles sur les subventions néfastes aux secteurs de la pêche le montrent (Sous-section I). Ceci posé, c'est toute la chaîne d'approvisionnement et le commerce des produits halieutiques qui est impactée par la mise en œuvre de politiques publiques (Sous-section II.). Dans ce cadre, des systèmes de documentation pour le commerce des produits halieutiques sont en expansion, que ce soit dans un objectif de traçabilité *primo facie* ou environnemental, et créent des systèmes d'information sur les captures permettant de limiter le commerce de produits non durables et incluant les produits issus de la pêche INN.

Sous-Section I. Les négociations sur les subventions « pêche » : une contribution de l'OMC au droit des pêches

Les négociations à l'OMC sur les subventions accordées au secteur de la pêche ont été lancées pour la première fois en 2001 lors de la Conférence ministérielle de Doha, où les ministres ont convenu de « *clarifier et d'améliorer les règles de l'OMC qui s'appliquent aux subventions à la pêche* ». Cet engagement fut rappelé en 2005 lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong afin de renforcer « *le soutien mutuel du commerce et de l'environnement par l'interdiction de certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche* ». Les négociations sur les subventions à la pêche visent à permettre un traitement spécial, différencié, approprié et efficace pour les pays membres en développement et les pays les moins avancés¹⁷³¹. La Déclaration ministérielle de l'OMC de Hong Kong en 2005 indiquait également que cette discipline des « subventions à la pêche » devrait prendre la forme d'amendements à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ci-après « Accord SMC »)¹⁷³². Les négociations ont été très lentes jusqu'à l'établissement des Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) de 2015, qui ont renouvelé l'ordre du jour. À cet égard, l'ODD 14.6 stipule que d'ici 2020, il convient d'*interdire les subventions à la pêche qui*

¹⁷²⁹ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, 2014, op.cit., p 53.

¹⁷³⁰ ASCHE F., SMITH MD., *Trade and fisheries: key issues for the World Trade Organization*, 2010, op. cit., p 41.

¹⁷³¹ Annex D: Rules I. Anti-Dumping and Subsidies and Countervailing Measures including Fisheries Subsidies, §. 9, WTO, *Hong Kong Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005.

¹⁷³² *Ibid.*, Annex D: Rules I. Anti-Dumping and Subsidies and Countervailing Measures including Fisheries Subsidies, §. 1.

*contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce »*¹⁷³³.

En plus des ODD des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte le 8 décembre 2015 une résolution sur la pêche durable (paragraphe 108 et 109) exhortant les États à éliminer les subventions qui contribuent à la pêche INN, ce qui inclut l'accélération des négociations commerciales sur les subventions à la pêche à l'OMC¹⁷³⁴. Ces dernières s'accroissent ainsi avec la réunion informelle du « Groupe de négociation sur les règles » (*Negotiating Group on Rules - NGR* en anglais) du 11 au 12 septembre 2017, suite à l'envoi et à l'examen de sept propositions de membres de l'OMC visant à limiter les subventions à la pêche INN et celles qui incitent la surpêche¹⁷³⁵. Les premières négociations concrètes se déroulent lors de la 11^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2017. Malheureusement, aucun consensus n'est trouvé, même si l'interdiction de subventions pour la pêche INN et les dispositions relatives à la transparence étaient citées par un certain nombre de délégations comme des domaines pour lesquels un accord pouvait être conclu. Les Membres ont convenu de continuer à participer de manière constructive aux négociations sur les subventions aux pêcheries, en vue d'adopter un accord avant la prochaine Conférence ministérielle en 2019.

Si l'OMC a un mandat dans les relations commerciales et économiques, les négociations avec un objectif environnemental, comme ici, constituent un défi unique. Tous les membres intéressés concentrent leurs propositions sur la pêche INN (INN), et la plupart cherchent également à interdire les subventions pour les activités de surpêche. Mais alors que certains pays avaient également abordé les subventions préjudiciables en termes de capacités ou d'efforts de pêche, les approches de ces interdictions proposées variaient trop pour que les résultats substantiels puissent être posés à la 11^{ème} Conférence ministérielle en décembre 2017¹⁷³⁶.

L'étude menée ici se focalise sur les aspects entourant la lutte contre la pêche INN et la surpêche pour la pêche maritime. Bien que l'accent lors de ces négociations OMC ait été mis sur les activités internationales de pêche INN, ces activités dans les ZEE sont beaucoup plus importantes, tant en terme de valeur que de volume. Tandis que 6334 navires au total pêchent en haute mer¹⁷³⁷, le nombre total de navires engagés dans la pêche a été estimé en 2014 à environ 4,6 millions de

¹⁷³³ Nations Unies, *Objectifs du développement durable*, 2015, op. cit.

¹⁷³⁴ AGNU, *Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2015, A/70/75. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments.*

¹⁷³⁵ Au début, sept propositions seulement, mais au cours du dernier mois de négociations, la République de Chine et les Philippines ont formulé d'autres propositions.

¹⁷³⁶ WTO, *Introduction to fisheries subsidies in the WTO*, disponible sur le site internet : https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_intro_e.htm

¹⁷³⁷ On notera que cette base de données n'est pas tout le temps mise à jour. <http://www.fao.org/fishery/collection/hsvar/2/en>

navires¹⁷³⁸. Les prises mondiales provenant des juridictions nationales sont estimées à 88,7%¹⁷³⁹. Cela montre l'importance des zones de pêche intégrées aux ZEE. On pourrait même considérer que la pêche INN est relativement plus fréquente dans les ZEE, même si les négociations se concentrent moins sur cette zone, sûrement pour des questions de souveraineté.

La cause profonde de la pêche INN est liée à des considérations économiques, qui dépendent à la fois des bénéfices qui peuvent être obtenus et des risques liés à la participation à de telles activités¹⁷⁴⁰. Cela inclut non seulement les attentes de bénéfices du pêcheur, mais également les subventions et autres avantages reçus par l'industrie de la pêche. En effet, les subventions peuvent constituer des incitations économiques perverses lorsque, par exemple, elles couvrent les coûts de capture et de production. Le processus incite à un surinvestissement entraînant une surcapacité dans les flottes mondiales et la surpêche, car il favorise la pêche alors qu'elle ne serait pas rentable dans d'autres circonstances¹⁷⁴¹. Les gouvernements subventionnent largement la pêche, et certains versent des dizaines de milliards de dollars à ce secteur¹⁷⁴². L'élimination de telles subventions peut contribuer à restreindre les investissements dans les navires (technologies de pêche, exonérations fiscales, etc.), mais surtout à augmenter les coûts de fonctionnement lorsque les subventions couvrent des éléments opérationnels tels que le carburant, la glace et d'autres soutiens en mer. Notons aussi que politiquement, dans certaines régions, subventionner la flotte de pêche est aussi le moyen le moins coûteux pour établir une présence territoriale sans provoquer de réaction militaire comme en mer de Chine¹⁷⁴³.

Si les discussions visent à ouvrir la négociation lors de la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC en 2019 afin de comprendre comment le droit du commerce international peut affecter le droit des pêches et limiter la pêche INN, quelles sont les conséquences pratiques si un accord sur l'interdiction de subventions à la pêche INN et à la surpêche était adopté ? Nous explorons les propositions actuelles soumises au NGR identifiant les défis et les points de désaccord (§.I.) pour évaluer les difficultés pratiques qu'un État peut rencontrer lorsqu'il subventionne incidemment ou de façon détournée la pêche INN ou la surpêche. L'analyse passe aussi en revue différents outils du secteur de la pêche qui peuvent aider à identifier ces pratiques pour instaurer une discipline sur

¹⁷³⁸ Il convient de noter que les navires inclus dans le nombre total de navires de pêche n'ont pas la même capacité. Par exemple, 85% des bateaux de pêche motorisés dans le monde mesurent moins de 12 m de longueur hors tout. En outre, les plus petits navires ne sont pas toujours soumis à l'immatriculation comme les navires plus large mais, même lorsqu'ils sont immatriculés, ils peuvent ne pas figurer dans les statistiques nationales.

¹⁷³⁹ SUMAILA R., VICKY W., LAM Y., MILLER D., THE L., WATSON A., ZELLER D., WILLIAM W., CHEUNG L., CÔTÉ I., ROGERS A., ROBERTS C., SALA E., PAULY D., "Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing", 2015, op. cit., p 1.

¹⁷⁴⁰ OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2005, op. cit.

¹⁷⁴¹ SUMAILA R., "How to make progress in disciplining overfishing subsidies", *ICES Journal of Marine Science*, Volume 70, Issue 2, 1 March 2013, Pages 251–258; WTO, *Communication from Iceland, New Zealand, and Pakistan*, TN/RL/GEN/186, Proposed MC11 Fisheries Subsidies Disciplines: implementing SDG target 14.6, 26 April 2017.

¹⁷⁴² WTO, *Introduction to fisheries subsidies in the WTO*, op. cit.; SUMAILA R., KHAN A., DYCK A. J., WATSON R., MUNRO G., TYEDMERS P., PAULY D., "A bottom up re-estimation of global fisheries subsidies", *Journal of Bioeconomics*, vol. 12, 2010, pp 201-225; MILAZZO M., *Subsidies in world fisheries: a re-examination*, World Bank Technical Paper, DCFisheries Series, the World Bank, 1998, p 86.

¹⁷⁴³ BLOMEYER & SANZ, *The role of China in world fisheries*, Europarl Studies, 2012.

les subventions (§.II.). Le dernier point examine quelles peuvent être les considérations à prendre en compte pour un instrument ambitieux dans le cadre de l'OMC au regard des subventions nuisibles à l'activité de pêche (§.III.). Ces éléments participent de la transformation du droit des pêches.

§.I. Les propositions actuelles visant à interdire les subventions à la pêche INN et à la surpêche

En juillet 2017, sept propositions émanant d'un groupe très divers de membres (développés, en développement et moins avancés) avaient été présentées, traitant de la question spécifique de la pêche INN et des subventions. Ces propositions sont celles de 1) Nouvelle-Zélande, Islande, et Pakistan (ici après la proposition "Nouvelle-Zélande et d'autres")¹⁷⁴⁴, 2) l'Union européenne¹⁷⁴⁵, 3) l'Indonésie¹⁷⁴⁶ 4) le Groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹⁷⁴⁷, 5) Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Pérou, Uruguay (ci-après la proposition "Argentine et autres")¹⁷⁴⁸, 6) le Groupe des pays les moins avancés (PMA)¹⁷⁴⁹, et 7) et la Norvège¹⁷⁵⁰. Deux points principaux y sont soulevés : le sujet de l'interdiction, c'est-à-dire le type de subventions et l'entité juridique considérée, puis la base de la détermination d'une activité de pêche INN ou engagée dans la surpêche soumise à la discipline de l'OMC. En outre, juste avant la négociation, des membres, dont la Chine, les Philippines et les États-Unis, ont suggéré des insertions et d'autres amendements au texte de compilation des sept propositions.

En ce qui concerne les subventions, les pays ont la même compréhension et définissent les subventions au sens de l'article 1.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SCM)¹⁷⁵¹. Cependant, des différences sont observées quant à savoir quelle personne ou entité devrait être visée par les mesures disciplinaires de l'OMC et faire l'objet d'une interdiction de subventions. À cet égard, trois séries de propositions peuvent être considérées : l'interdiction des subventions à la pêche INN (A.), l'interdiction des subventions à la surpêche (B.), l'identification à une participation à une pêche INN (C.).

¹⁷⁴⁴ WTO, *Communication from Iceland, New Zealand, and Pakistan*, TN/RL/GEN/186, 2017, op. cit.

¹⁷⁴⁵ WTO, *Communication from the European Union*, TN/RL/GEN/181/Rev.1, 16 July 2017.

¹⁷⁴⁶ WTO, *Communication from the Indonesia*, TN/RL/GEN/189/Rev.1, 2017.

¹⁷⁴⁷ WTO, *Communication from the ACP countries*, TN/RL/GEN/192, 2017.

¹⁷⁴⁸ WTO, *Communication from Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru, Uruguay*, TN/RL/GEN/187/Rev.2, 2017.

¹⁷⁴⁹ WTO, *Communication from the least developed countries*, TN/RL/GEN/193, 2017.

¹⁷⁵⁰ WTO, *Communication from Norway*, TN/RL/GEN/191, 2017.

¹⁷⁵¹ Article 1, §.1. "Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister: a) 1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les "pouvoirs publics"), c'est-à-dire dans les cas où: i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt); ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)¹; iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens; iv) les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics;" OMC, Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SCM), 2001.

A. Le sujet de l'interdiction des subventions à la pêche INN

Il existe un large consensus sur la définition de la pêche INN. Toutes les propositions reprennent la qualification du paragraphe 3 du Plan d'action international visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN de la FAO. La seule exception à la définition vient de la République de Chine, appuyée par les PMA et les Philippines¹⁷⁵², suggérant d'exclure du champ d'application du présent accord toute activité de pêche présumée INN si elle implique des conflits de territorialité, de souveraineté ou de juridiction maritime¹⁷⁵³. La position de la Chine sur les dispositions relatives aux implications juridiques des conflits territoriaux est largement critiquée par les pays voisins¹⁷⁵⁴. Quand aucun accord de pêche n'est trouvé, la pêcherie devient non réglementée dans ces zones "grises" sans cadre légal ni moyens d'application. Cependant, cette question de la territorialité ou de la délimitation des juridictions maritimes ne concerne pas seulement la République de Chine. Les réactions des délégations ont été mitigées et un nombre de membres ont déclaré qu'ils devaient étudier la proposition et consulter leurs capitales.

Cette définition de la pêche INN largement acceptée au niveau international est néanmoins réductrice car les actions entreprises sont finalement limitées à la pêche formellement illégale¹⁷⁵⁵. Il y a un problème de fond car la pêche INN ne tient pas compte des problèmes de surpêche, c'est-à-dire de pêche mal encadrée donc mal réglementée¹⁷⁵⁶. La définition de la pêche INN dans le Plan d'action international de la FAO en 2001, instrument de *soft law*, ne posait pas vraiment de problèmes juridiques car il avait pour fonction de fournir des orientations. Cela devient plus complexe lorsque cette définition est incluse dans un instrument international contraignant, à savoir l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN (PSMA) lorsqu'il est entré en vigueur en 2016¹⁷⁵⁷. Au cours des négociations du PSMA, les délégations n'avaient pas souhaité répéter la définition du Plan d'action international de la FAO. Mais comme aucun consensus n'était possible, les participants sont finalement convenus d'éviter de bloquer l'adoption de l'instrument¹⁷⁵⁸. Le concept de pêche INN tel que

¹⁷⁵² WTO, Prohibition of subsidies to IUU fishing, proposal of China TN/RL/GEN/195, 1 November 2017; WTO, *Communication from the least developed countries*, TN/RL/GEN/193, 2017, op. cit.

¹⁷⁵³ *Ibid.*

¹⁷⁵⁴ Sur ce contexte particulier, voir GALLETTI F., "Mers semi-fermées d'Asie de l'Est et du Sud-Est : des emprises maritimes sous influences du droit de la mer ?", ROS N. & GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées ». Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, pp. 323-380.

¹⁷⁵⁵ MORIN M., « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des États », 2016, op. cit., p 90

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*, p 90.

¹⁷⁵⁷ FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2019, op. cit.

¹⁷⁵⁸ MORIN M., « L'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'État du port », *Droit Maritime Français*, à paraître (2017), p 4.

juridiquement manié au niveau international, limite donc la lutte qui pourrait être entreprise, comme on le constate dans le cadre des négociations à l'OMC.

L'une des principales innovations du PSMA a été l'inclusion des « *activités liées à la pêche* »¹⁷⁵⁹, un ajout important qui demandait de négocier avec certaines délégations initialement contre¹⁷⁶⁰. Les négociations à l'OMC reflètent encore ce vieux débat puisque certaines délégations ne souhaitent pas inclure les « *activités liées à la pêche* » dans les disciplines de l'OMC lorsqu'elles ciblent la pêche INN. Si peu de délégations considèrent la « *pêche* » comme « *chercher, attirer, localiser, capturer, prendre et transformer du poisson à bord, transborder ou transférer ou débarquer du poisson ou toute activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle aboutira à ces activités* » (UE, ACP), ou incluent clairement le terme « *activités liées à la pêche* » dans leurs propositions (LCP, Norvège) lorsqu'ils ciblent la pêche INN, d'autres y font référence dans des circonstances limitées. Par exemple, la proposition « Nouvelle -Zélande et d'autres » veut prendre en compte les « *activités liées à la pêche* » uniquement dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale (ZAJN en français/ ABNJ en anglais) . L'Indonésie ne mentionne simplement pas les « *activités liées à la pêche* » lorsqu'elle parle de pêche INN, mais cible ces activités lorsqu'elles sont accordées à des fins de coûts opérationnels fixes ou variables, notamment la transformation à bord. La dernière proposition de « l' Argentine et d'autres », ainsi que celle de la Chine, ne font aucune mention de ce genre d'activités.

Après avoir examiné la portée de la pêche INN, la question de savoir qui est soumis à la discipline de l'OMC est essentielle. La première série de propositions indique majoritairement qu'une interdiction devrait viser toutes subventions accordées à un exploitant ou à un navire engagé dans la pêche INN. C'est le cas des propositions souscrites par l'Union européenne, la « Nouvelle-Zélande et d'autres », les ACP, l'« Argentine et d'autres », le Groupe des PMA et la Norvège. L'Union européenne et la « Nouvelle-Zélande et d'autres » définissent le terme « *exploitant* » comme « *toute personne impliquée dans l'exploitation, la gestion ou la propriété d'un bateau de pêche* »¹⁷⁶¹. L'Indonésie ne mentionne pour sa part que les « *conditions* » de pêche INN et le « *pavillon de complaisance* ». Néanmoins, dans ces propositions, un point de conflit entre l'UE et les pays sud-américains est clairement énoncé. L'UE considère que « *si l'opérateur a un navire identifié comme une pêche INN, tous les navires du même opérateurs seront ciblés* »¹⁷⁶² tandis que les pays sud-américains déclarent clairement que « *si un opérateur a plus d'un navire de pêche, cette disposition ne sera applicable qu'à ce navire de pêche engagé dans des activités de pêche INN* »¹⁷⁶³. Ce point d'achoppement est intéressant ici car hormis l'IATTC, la

¹⁷⁵⁹ Pour rappel : FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, 2019, op. cit. Article 1, « On entend par « *activités liées à la pêche* » toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer ».

¹⁷⁶⁰ MORIN M., « l'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'États du port », *Droit Maritime Français*, à paraître (2017), p 5.

¹⁷⁶¹ WTO, *Communication from the European Union*, TN/RL/GEN/181/Rev.1, 2017, op. cit.

¹⁷⁶² *Ibid.*

¹⁷⁶³ WTO, *Communication from Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Perou, Uruguay*, TN/RL/GEN/187/Rev.2, 2017, op. cit.

SEAFO, la SIOFA et la WCPFC, peu d'ORGP considèrent la pêche INN lorsque les navires sont sous le contrôle du propriétaire possédant déjà un navire inscrit sur la liste des navires INN de l'ORGP¹⁷⁶⁴. Un propriétaire disposant d'un vaste réseau de navires peut ainsi potentiellement continuer paisiblement ses activités de pêche sans être inquiété car un seul de ses navires subit les coûts d'une arrestation et peut être poursuivi.

Comme le prouve un certain nombre de cas, la pêche illégale devient alors une composante de l'activité des réseaux d'activités criminelles, organisés et largement transnationaux engagés tout au long de la chaîne de valeur afin de maximiser les profits et d'exploiter la confidentialité, les faiblesses juridiques et l'absence d'application¹⁷⁶⁵.

B. Le sujet de l'interdiction des subventions à la surpêche

Contrairement à la définition de la pêche INN reconnue internationalement, et ce bien qu'elle puisse être plus précise, la définition de la surpêche est beaucoup plus complexe car chaque État à sa propre méthodologie pour évaluer et définir ce qui est « surpêché ». Il n'y a pas de définition universelle reconnue ni de points de référence largement admis. Il est intéressant de comprendre comment les négociations abordent cette notion de surpêche, pour laquelle aucun accord international n'en définit des seuils.

En premier lieu, certaines propositions ont précisé qu'il convenait d'intégrer le fait que la surpêche concerne les stocks halieutiques « ciblées » (UE et ACP). En l'état, cela enlève donc de son champ les prises accessoires d'autres espèces ou des espèces vivant dans des écosystèmes marins vulnérables qui ne seraient pas « ciblées » et pourraient être surpêchées dans certaines régions. Il en serait ainsi dans l'océan Indien si l'on prend en considération les prises accessoires de requins (parmi d'autres espèces en danger) dans les pêcheries de thon ou pour les espèces de coraux profonds en situation d'atteintes irréversibles lors de pêches de fond. Les autres propositions laissent, quant à elles, la porte ouverte à une interprétation plus large des stocks de poissons surexploités.

La « Nouvelle-Zélande et d'autres » suggèrent que les subventions soient interdites lorsque « *les stocks ne sont pas évalués ou sont jugés surexploités* » laissant l'évaluation de la surpêche à chaque pays ou à l'ORGP concernée comme le spécifient les propositions des PMA, l'« Argentine et d'autres ». Ils conviennent tous que ceci devrait être basé sur les meilleures preuves scientifiques disponibles pour chaque pays ou au sein des ORGP, mais aucun point de référence n'est défini pour la surpêche,

¹⁷⁶⁴ La Colombie, le Costa Rica, le Pérou et le Panama sont parties à la IATTC, mais aucun des pays d'Amérique du Sud n'est partie aux autres ORGP thonière. La CTOI, l'IATTC, la CCSBT, la CCAMLR, l'ICCAT, la SPRFMO et la CGPM ne considèrent pas les navires comme INN lorsque l'un d'entre eux, sous le contrôle du même propriétaire, est inscrit sur la liste des navires INN.

¹⁷⁶⁵ UNODC, WWF, *Outcome of the UNODC/WWF Fisheries Crime Expert Group meeting*, 2016, op. cit.

hormis dans celle des pays d'Amérique du Sud qui a instauré un point de référence au rendement maximal durable (RMD)¹⁷⁶⁶.

La suggestion actuelle sur la table de négociation établit que des « *preuves positives* » devraient être fournies afin de démontrer qu'un stock est surexploité, sur la base du RMD ou de points de référence « *alternatifs* » fondés sur des preuves scientifiques. Définir un point de référence pour un stock « *surexploité* » repose sur une science qui ne peut donner de prédiction exacte mais qui toutefois peut être considérée comme la meilleure preuve disponible à l'instant t.

Cette certitude conduit à des oppositions entre États sur ce qui peut être considéré comme une surpêche ou non et reflète les difficultés actuelles des pratiques des États. L'exemple, en 2013, de l'Union européenne et des îles Féroé qui s'opposent sur la question des quotas de pêche dans la région atlantique-scandinave est un cas emblématique. Ce fut le premier cas pour lequel un État membre de l'Union européenne demandait des consultations avec un autre membre au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC. Le fondement de la dispute était que les parties divergeaient sur la situation de "surpêche" pour un stock partagé pour lequel les îles Féroé avaient augmenté leur quota. L'Union européenne avait donc pris des mesures de restriction au commerce. Le 4 novembre 2013, le Royaume du Danemark transmettait au Secrétariat de l'OMC une demande de consultations auprès de l'Union européenne concernant « *l'utilisation de mesures économiques coercitives en relation avec le hareng atlanto-scandien* »¹⁷⁶⁷. L'Union européenne avait mis en place une mesure interdisant les importations de hareng atlantico-scandinave parce qu'elle considérait que les îles Féroé avaient unilatéralement et radicalement augmenté leur quota pour ce stock menant à une pêche non durable en raison de la menace pesant sur la santé de ce stock¹⁷⁶⁸. Finalement, un accord a été trouvé après la consultation. Cette affaire n'a donc pas été portée devant l'organe de règlement des différends de l'OMC pour nous permettre de tirer des conclusions sur l'opinion de l'OMC dans de telles circonstances.

De là, il n'est pas possible, avec ce cas résolu en phase pré-contentieuse, d'aborder en détail la question de la détermination de la surpêche, une notion qui dépend de la définition et de la méthodologie utilisées par chaque pays (administrations scientifiques mobilisées) et les ORGP afférentes pour fixer indépendamment leur point de référence. En ce qui concerne la pêche INN, ceci est une toute autre affaire car la définition est non spécifique. Les négociations doivent donc permettre de déterminer ce qui peut être reconnue comme pêche INN pour la discipline de l'OMC.

¹⁷⁶⁶ « For the purposes of this Article, a fish stock is overfished if the stock is at such a low level that mortality from fishing needs to be restricted to allow the stock to rebuild to a level that produces maximum sustainable yield or alternative reference points based on the best scientific evidence available to the Member within its jurisdiction or to the relevant RFMO. In the cases of straddling and highly migratory fish stocks, shared among Members, the evaluation related to the fish stocks in the fishery for which the subsidy is provided shall be made pursuant cooperation of the Members involved », WTO, *Communication from Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru, Uruguay*, TN/RL/GEN/187/Rev.2, 2017, op. cit.

¹⁷⁶⁷ WTO news, *Faroe Islands files dispute against the EU over fisheries measures*, 2013, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/ds469rfc_04nov13_e.htm

¹⁷⁶⁸ European Commission, *Commission adopts trade measures against Faroe Islands to protect the Atlanto-Scandian herring stock*, Press release, Brussels, 20 August 2013

C. L'identification de la participation à une activité pêche INN

Le deuxième élément des propositions vise à examiner la base juridique sur laquelle pourra être déterminée la pêche INN, c'est-à-dire sur quels points se fonder pour considérer une activité de pêche comme une pêche INN soumise à l'interdiction des subventions par l'OMC et le périmètre des subventions retenues.

Le consensus existe sur la nécessité de prendre en compte les listes de navires suspectés de pêche INN publiées par les ORGP, l'État du pavillon ou une organisation internationale pertinente. En outre, la « Nouvelle-Zélande et d'autres » propose d'interdire toute subvention à la pêche des stocks de poisson gérés par une ORGP lorsque celui qui subventionne ou l'État du pavillon n'est pas membre de l'organisation. Cette proposition précise que les activités de pêche concernées sont celles non réglementées, menées dans des zones de haute mer couvertes par les ORGP, par des navires sans nationalité ou enregistrés dans une non-Partie à l'organisation et généralement d'une manière contraire aux règles émises par celle-ci. L'accent est donc mis sur la qualification automatique des activités de pêche INN plaçant le fardeau de la preuve sur l'État qui ne coopère pas avec les ORGP. Ce mécanisme permet également d'identifier les problèmes liés aux navires battant pavillon de complaisance et sans pavillon. Souvent, les États à pavillons de complaisance, ne sont pas membres ou coopérants des ORGP mais signataires d'accords de pêche internationaux. Il y est fait appel pour les opérations de pêche tentant délibérément de contourner les mesures internationales établies. Cette proposition rejoint les suggestions indonésiennes d'inclure toutes les activités de pêche INN définies dans le PAI-INN ainsi que tout navire de pêche battant pavillon de complaisance. Toutefois, à ce jour, la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) est la seule organisation qui a listé les pays considérés comme étant des « pavillon de complaisance »¹⁷⁶⁹. Cette liste vise l'industrie maritime en général et pas seulement la pêche. Cette proposition n'a pas été refusée pendant les négociations en décembre 2017 car le projet de texte inclut les « *éléments de preuve positifs* » nécessaires aux activités de pêche INN présumées, le reste étant toujours en cours de discussion. Dans ce cas, si un navire n'est pas inscrit sur la liste des navires autorisés des organisations concernées, c'est-à-dire autorisé à pêcher en haute mer dans la zone de compétence de l'ORGP, celui-ci ne peut pas être considéré automatiquement comme d'adonnant ici à une activité de pêche INN. Les commentaires de la Chine ont potentiellement été à l'origine de cette modification sur « *les éléments de preuve positifs* » car leur position est claire sur le fait que « *les activités de pêche INN alléguées doivent être conjointement étudiées et vérifiées par le Membre du pavillon avec l'ORGP pertinente, sur la base de preuves positives et d'une procédure régulière* ».

¹⁷⁶⁹ The current flags listed are Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbado, Belize, Bermuda (UK), Bolivia, Cambodia, Cayman Island, Comoros, Cyprus, Equatorial Guinea, Faroe Islands (FAS), French International Ship Register (FIS), German International Ship Register (GIS), Georgia, Gibraltar (UK), Honduras, Jamaica, Lebanon, Liberia, Malta, Madeira, Marshall Islands (USA), Mauritius, Moldova, Mongolia, Myanmar, Netherlands Antilles, North Korea, Panama, Sao Tome and Principe, St Vincent, Sri Lanka, Tonga and Vanuatu.

En pratique, si un État du pavillon ne procède à aucune vérification ou étude de ses navires suspectés de pêche INN, il serait difficile de s'engager dans une discipline de subventions pour contraindre l'État à sanctionner ses navires.

Dans le même temps, la proposition de l' « Argentine et d'autres » est plus détaillée et met l'accent sur des « *procédures régulières* » intrinsèquement liée aux notions d'équité, d'impartialité et de droit des parties à être entendues et à avoir une possibilité adéquate de poursuivre leurs revendications, de faire valoir leurs moyens de défense et d'établir les faits dans le contexte de procédures menées de manière équilibrée et ordonnée, conformément aux règles établies. La proposition considère que la pêche INN devrait être déterminée par chaque Membre conformément à sa législation nationale. Elle comprend aussi les navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers lorsque ces navires de pêche se sont livrés à des activités de pêche INN relevant de la juridiction nationale du Membre observant une activité de pêche INN.

La Norvège ajoute qu'une subvention ne devrait pas être accordée si le navire de pêche a opéré dans les eaux relevant de la juridiction d'un Membre sans la permission de ce Membre au cours des cinq années précédentes.

L'examen des propositions au regard de la détermination des activités de pêche INN se concentre sur des outils internationaux facilement identifiables tels que les listes de navires suspectés de pêche INN des ORGP. Cependant, un nombre de questions techniques demeure en suspens concernant les subventions à la pêche INN, notamment quant à l'utilité des outils juridiques mis à disposition par le droit des pêches actuel, pour interdire les subventions à la pêche INN, comme cela est expliqué ci-après.

§. II. L'utilité des instruments juridiques du secteur des pêches dans le cadre de l'OMC

Les outils disponibles dans le secteur de la pêche sont confrontés à des difficultés techniques et politiques dans leur mise en œuvre ; elles limitent leur efficacité à éradiquer les subventions à la pêche INN et à la surpêche. La détermination de la surpêche dépend de la méthodologie de chaque membre et du point de référence, méthodologie technique scientifique précise, non abordée dans notre travail. Cependant, la détermination de la pêche INN - à l'aide d'outils de pêche - est une autre possibilité car la définition de la pêche INN est bien vague. Les négociations à l'OMC pourraient remédier à certaines difficultés de la gestion de la pêche en renforçant ou en définissant mieux certaines pratiques convenues au niveau international. Ceci repose principalement sur l'objectif consensuel d'identifier la pêche INN par la liste des navires des ORGP (A.) pour ensuite pouvoir retrouver non seulement l'opérateur mais les réels bénéficiaires de ces activités et les subventions données à ces entités ou personnes (A).

A. Le listing des navires suspectés de pêche INN par les ORGP

Le consensus sur les listes de navires suspectés de pêche INN, le plus souvent gérées par les ORGP, est un secours pour identifier matériellement la pêche INN en facilitant le partage d'informations générales entre les autorités et les États. Ces listes sont usitées depuis 2002, après l'adoption du Plan d'action international INN en 2001. Cependant, la manière dont l'inscription est effectuée et le fait de savoir si une inscription par une ORGP ou un pays est une preuve suffisante de la participation à des activités INN est essentielle. Selon la réponse, ces listes peuvent être directement transférées à une discipline de l'OMC.

Des faiblesses persistent dans la mise en place et l'administration de ces listes de navires INN, ce qui limite leur utilisation et leur efficacité. Le fait que les opérateurs de pêche INN se déplacent d'une zone de pêche à une autre appelle une amélioration, une coordination et une harmonisation des procédures d'inscription des ORGP de manière lisible, équitable et non discriminatoire, selon les recommandations de l'Accord de 1995 sur les stocks chevauchants et le PAI-INN de la FAO. Les informations ne sont pas collectées, analysées, partagées et mises à jour de manière systématique entre les ORGP¹⁷⁷⁰. Tandis que quelques ORGP seulement partagent ces informations (telle que la SEAFO qui reconnaît automatiquement les listes de navires CCAMLR, NAFO et NEAFC, ainsi que l'OPANO et la NEAFC qui reconnaissent mutuellement leurs listes), un partage généralisé d'informations et le recoupement des listes croisées n'a pas lieu en 2019. Les ORGP ont tenté de résoudre cela, pour certaines c'est un problème, mais aucune organisation spécifique inter-ORGP, ni moyens, n'ont été spécifiquement assignés à cette tâche. Selon la recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, la communauté internationale devrait pourtant dresser une liste commune des navires identifiés comme étant engagés dans la pêche INN ou aller vers la reconnaissance mutuelle des listes de navires établies par chaque organisation ou arrangement¹⁷⁷¹. La FAO serait la meilleure organisation pour centraliser et croiser les données sur les listes actuelles du fait de son mandat « pêche » et de sa reconnaissance comme organisation spécialisée des Nations unies. L'OMC pourrait influencer sur la survenance de ce changement.

La décision d'inclure un navire sur une liste de navires suspectés de pêche INN ainsi que le partage de cette information restent soumis aux processus spécifiques de l'ORGP. Une ORGP, c'est une somme d'États, dont beaucoup ne sont pas favorables à cette inter-oprabilité de la liste. La liste des navires de pêche INN commence par la transmission de preuves et d'informations sur un navire suspect. Habituellement, le navire n'a pas signalé ses activités de pêche (ou liées à la pêche comme les transbordements) ou a pêché en violation des mesures de conservation et de gestion adoptées

¹⁷⁷⁰ See <https://www.tn-tracking.org/abouttnmt> for additional information on vessel tracking

¹⁷⁷¹ (UNGA A/RES/71/123, 2016; CEO M., FAGNANI S, SWAN J, TAMADA K, WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, 2012, op. cit.

par l'ORGP. Dans certains cas (pour l'OPANO, la CPANE, l'OPASE et la CCAMLR, par exemple), seules les parties contractantes peuvent transmettre des preuves. Dans d'autres cas, le Secrétariat de l'ORGP soutient les membres en proposant des informations documentées telles que les données commerciales et de débarquements – en particulier avec l'entrée en vigueur des mesures du ressort de l'Etat du port qui inclut un processus d'échange d'informations renforcé sur la pêche INN - ou offre la possibilité de coopérer avec des parties non contractantes et des parties prenantes pour transmettre des preuves (par exemple CGPM, SPRFMO, ICCAT et CTOI). Ces différences sont importantes dans la mesure où l'inclusion du navire battant son propre pavillon est moins probable lorsque seules les parties peuvent transmettre des informations.

Il s'ensuit également que le processus décisionnel au cœur des ORGP est essentiel car la validation finale des listes de navires INN repose sur le vote de la Commission annuelle des parties, ou quelque soit son nom, sur l'organe décisionnel de l'ORGP. Ce processus n'est pas toujours satisfaisant. Le SPRFMO dispose peut-être actuellement de la meilleure procédure de prise de décision et il reste une large marge d'amélioration pour les autres (voir *Infra* Partie I)¹⁷⁷².

B. Cibler le propriétaire effectif des activités de pêche INN

La proposition de l'UE vise un sujet spécifique. Elle n'applique l'interdiction qu'à « l'exploitant », qui comprend « une personne physique impliquée dans l'exploitation, la gestion ou la propriété d'un navire de pêche ». Dans ce cas, on peut se demander si l'on parle ici d'une personne physique ou de l'entité subventionnée. La personne physique est-elle juste un propriétaire (et peut être multiple dans le cas d'une entité filiale) ou est-elle, ce qu'il convient d'appeler le « bénéficiaire » ou « propriétaire » effectif ? . Le « *propriétaire effectif* » se rapporte à la personne physique qui bénéficie des avantages (comme le revenu) d'une propriété (ici le navire) même si son document de propriété (titre) est au nom d'une autre entité (appelée « *nominé* » ou « *propriétaire enregistré* »). L'utilisation d'un prête-nom (qui peut être un agent, un dépositaire ou un fiduciaire) ne change pas la position en ce qui concerne la déclaration d'impôt et la responsabilité fiscale du propriétaire effectif.

Dans ce contexte, remonter les flux financiers de la pêche INN peut fournir des preuves critiques des organisateurs réels, des bénéficiaires effectifs et de leurs réseaux, et augmenter ainsi les chances d'identifier les opérateurs engagés dans des activités de pêche INN dans leur ensemble¹⁷⁷³. Le repérage des propriétaires effectifs des activités de pêche peut avoir un effet dissuasif puissant lorsque les navires utilisent un pavillon de complaisance, ce qui permet de tracer la propriété des entreprises impliquées dans la pêche INN. La proposition de l'Union européenne a le mérite d'aborder un problème fondamental dans le traitement des opérations de pêche INN, alors que les

¹⁷⁷² LEROY A., MORIN M., "Innovation in the decision-making process of RFMOs", *Marine Policy* 97, July 2018.

¹⁷⁷³ OCDE, FAO, UNODC, *Workshop on combatting tax crime and other crimes in the fisheries sector*, October 2016.

pays sont confrontés à des défis colossaux dans la mise en œuvre des mesures visant à assurer la disponibilité - en temps utile - d'informations précises sur les propriétaires effectifs.

Le secret qui entoure les multiples structures d'entreprise dans les secteurs de la pêche rend difficile l'identification des propriétaires effectifs engagés dans la pêche INN¹⁷⁷⁴. L'utilisation abusive de sociétés écrans pourrait être considérablement réduite si les informations concernant à la fois le propriétaire légal et le bénéficiaire effectif, la source des actifs et ses activités étaient facilement accessibles aux autorités. Dans le secteur pêche, cette information pourrait être demandée par l'intermédiaire des registres nationaux des navires. Un grand nombre de navires de haut niveau engagés dans des activités INN sont signalés à des administrations maritimes d'États qui n'ont pas la volonté, ni les moyens de contrôler efficacement leurs navires. Ces navires peuvent ne pas recevoir directement de subventions (à l'exception peut-être du carburant exonéré d'impôt) mais les entreprises propriétaires de ces navires peuvent le faire. Il est donc important de pouvoir établir un lien entre le navire et le propriétaire. Cependant, aucune définition n'est donnée sur ce que l'on pourrait considérer comme un « *propriétaire effectif* », car cela reste à définir par les États dans leur cadre juridique national.

Néanmoins, les mesures de l'ORGP sont précises sur le fait qu'un nouveau propriétaire d'un navire inscrit sur la liste INN devra établir que le propriétaire précédent n'a plus aucun intérêt juridique, financier ou réel dans le navire ou exerce un contrôle sur celui-ci. À l'heure actuelle, les listes de navires suspectés de pêche INN ne sont pas correctement signalées, en raison d'un manque de réglementation efficace au niveau national sur cette question. En octobre 2017, une organisation, la CCAMLR, ayant pour mandat, de gérer entre autres, les pêches australe en haute mer, a adopté une mesure de conservation pour ses parties relative à la pêche INN qui se réfère pour la première fois explicitement aux institutions financières et la désignation d'un point de contact pour échanger des informations sur les propriétaires et les bénéficiaires effectifs, y compris les fournisseurs d'assurance et les autres prestataires de services financiers. Cette approche novatrice, facteur de transformation du droit, est encore rare dans les ORGP et la responsabilité de veiller à ce que cette information soit disponible incombe à l'État côtier et à l'État du pavillon.

À la suite de cette proposition, les commentaires de la République de Chine dans les négociations de l'OMC ont réitéré la nécessité d'examiner la responsabilité de l'État du pavillon, en se concentrant sur le fait que le navire est soumis à la pêche INN sans aucune notification de la personne physique ou de l'exploitant. En droit international, sans préjudice de la primauté de la responsabilité de l'État du pavillon, les États et les entités de pêche ont le droit de vérifier qu'aucun de leurs ressortissants (personne physique ou morale) n'est responsable de l'avantage, du soutien ou des activités de pêche. De son côté, la proposition de l'Indonésie considère globalement que « *les Membres n'accorderont pas ou ne maintiendront pas de subventions, en droit ou en fait, que ce soit uniquement*

¹⁷⁷⁴ OCDE, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*, 2013, op. cit.

ou dans le cadre de plusieurs autres conditions relatives à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ». La communication de la Norvège ne donne, quant à elle, pas d'indications sur ce point. L'aspect pratique de ces communications, et leurs poids, dans les disciplines de l'OMC a des incidences sur les futures négociations et ce qui va en sortir. Dans ce contexte, il nous faut examiner quels choix les pays ont maintenant pour construire un nouvel instrument contraignant dans le cadre de l'OMC ; il serait une contribution à la durabilité des filières de pêche, par la lutte contre la pêche INN et la surpêche.

Sous-section II. L'influence des dispositifs et mécanismes marchands de lutte contre l'INN

Regardons quelle influence les dispositifs économiques peuvent avoir sur le droit des pêches, donc leur contribution à la lutte contre la pêche INN. Est-ce que l'accord à naître promis sous les auspices de l'OMC peut être assez ambitieux et autonome (§.I.) ? Est-ce que d'autres instruments juridiques de marché visant une plus grande traçabilité des échanges montrent davantage de prédispositions à la régulation du commerce international légal (§.II.) ?

§.I. L'instrument de l'OMC sur les subventions nuisibles à la pêche : « L'accord multilatéral contraignant sur les subventions aux pêcheries »

Un instrument contraignant ambitieux de l'OMC sur les subventions nuisibles aux pêcheries aura des implications sur les programmes nationaux de subventions (A.). L'objectif est de limiter les subventions nationales vers des pêcheries non viables qui menacent la santé des stocks de poissons contre l'intérêt de tous. Dans ces conditions, la nature de l'instrument a son importance pour permettre un suivi efficace des dispositions juridiques nationales (B) afin de laisser aux États la possibilité de régler un potentiel différend dans le cadre de la discipline de l'OMC au regard de la pêche INN ou de la surpêche (C).

A. Les implications pour les programmes nationaux de subventions aux pêcheries

Il est difficile de faire le lien entre la pêche INN, la surpêche et une subvention particulière. Les subventions à la pêche proviennent de programmes génériques (par exemple la construction navale, le démantèlement des navires, les améliorations techniques des navires et des engins, les subventions aux carburants, les exemptions fiscales ou autres dispositions fiscales) couvrant des navires qui peuvent ou non s'adonner à des activités illégales¹⁷⁷⁵. Par conséquent, cibler une subvention particulière reste compliqué, d'autant plus lorsqu'elle a été accordée de manière *ex-ante*.

¹⁷⁷⁵ SCHMIDT' C.C., *Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, ICTSD, 20 July 2017.

Le récent cas du THUNDER, synonyme de la plus longue poursuite maritime de l'histoire, illustre les caractéristiques *ex post*, de l'interdiction des subventions à la pêche INN.

Cette affaire impliquait une procédure disciplinaire à l'encontre des propriétaires et des gérants du THUNDER, qui s'est terminée en plus d'amendes s'élevant à plusieurs millions d'euros, par une interdiction d'accéder à des subventions et des aides publiques allant de 5 à 12 ans (voir *Supra* Partie II, chapitre I).

Comme le montre ce cas, un dispositif temporel prohibant l'accès aux subventions et à l'aide publique peut être contenu dans les législations nationales. Dès lors, l'action disciplinaire de l'OMC, à savoir l'interdiction des subventions, ne peut être efficace que si les autorités nationales chargées de la gestion des pêches et les autres autorités participent à un effort commun de sanctions qui intègrent d'autres pans du droit pour condamner de manière dissuasive l'activité de pêche. Ce point est essentiel car certaines subventions sont accordées par des ministères qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion des pêches. Par exemple, dans la plupart des pays, les subventions sur les carburants en tant qu'exemptions fiscales sont administrées par des douaniers ou des fonctionnaires des impôts¹⁷⁷⁶. Ainsi, la question de savoir *qui* gère les subventions et quelles subventions peuvent être interdites est centrale pour être en mesure de partager efficacement l'information et le renseignement entre pays et institutions chargés de retracer l'historique des navires lors des enquêtes sur l'éligibilité à de potentielles subventions.

Une définition spécifique pour qualifier les subventions au secteur de la pêche mérite d'être identifiée. Cependant, celles-ci sont multiformes et aussi diverses que les droits de douane et les contingents d'importation, le recours à des prêts subventionnés, les reports d'impôts et les exonérations fiscales, l'accès libre aux ZEE étrangères, les accords de pêche, les investissements dans le cadre d'équipements portuaires, etc¹⁷⁷⁷. Si l'on prend plutôt un critère de durabilité des ressources, quelques mesures peuvent être différenciées comme les prêts pour moderniser un bateau de pêche ou un engin, l'exonération de taxe de carburant ou encore l'acquisition d'un permis de pêche accordé à coût réduit voire gratuit¹⁷⁷⁸. C'est donc finalement davantage la manière d'utiliser les subventions et le type de mesures de gestion des pêches affiliées à ces subventions qui sont en cause.

À ce jour, une liste indicative des subventions exclues – c'est-à-dire qui n'affectent pas négativement les stocks de poissons ciblés et donc la surpêche – est fournie dans la première version de l'accord de l'OMC, discuté en décembre 2017. Dans le cas d'une situation de surpêche, les États se sont, pour le moment, accordés pour retirer de la liste les subventions ; les subventions aux carburants (proposition de l'Indonésie), les programmes de détaxation (proposition de l'Union européenne)

¹⁷⁷⁶ SCHMIDT C.C., *Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2017, op. cit.

¹⁷⁷⁷ CANAL FORGUES E., « la question des subventions accordées aux pêcheries. Eléments de débats en cours », *La mer et son droit*, Mélanges offerts à LUCCHINI L., QUENEUDEC J.P., Pedone, 2003, p 115.

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*, p 116.

et les subventions aux activités de recherche et développement. Si on peut clairement regretter l'exemption des subventions aux carburant - énergie fossile qui plus est – le bénéfice des autres subventions et de leur exemptions peut être largement discuté.

Si l'on prend par exemple la question de la recherche et du développement, il y a une ligne fine entre ce qui est considéré comme des subventions "durables", pour développer la capacité "verte" par exemple, et ce qui est considéré comme "nocif" pour les stocks de poisson. Les États pour les négociations à l'OMC ont préféré exclure cette composante plutôt que de rentrer dans ces débats. D'ailleurs, en ce qui concerne le financement de la recherche, une affaire célèbre, devant la CIJ le 31 mai 2010 entre l'Australie et le Japon, s'illustre. L'Australie accusait le Japon de poursuivre « *un vaste programme de chasse à la baleine dans le cadre de la deuxième phase de son programme de recherche sur les baleines japonaises sous licence spéciale en Antarctique (JARPA II)* », en violation des obligations assumées par le Japon en vertu de la Convention internationale de 1946 sur la réglementation de la chasse à la baleine et d'autres obligations internationales pour la préservation des mammifères marins et du milieu marin¹⁷⁷⁹. La CIJ a conclu que le Japon a violé certaines dispositions telles que les moratoires sur la pêche commerciale à la baleine et l'utilisation de navires-usines pour la chasse commerciale dans le sanctuaire de l'Océan Austral, pêchant ainsi de façon insoutenable. Ceci montre que le financement de la « recherche », selon sa définition, peut être un moyen de masquer des pratiques non durables (fausses pêches scientifiques) et avoir des effets négatifs sur l'environnement mais aussi sur le commerce.

La question des subventions définies comme de « recherche » a aussi été un contentieux dans un autre cas à l'OMC : l'affaire des grands avions civils en 2018 opposant les États-Unis (Boeing) à l'Union européenne (Airbus) sur les mesures affectant le commerce des gros avions civils. Selon les États-Unis, les mesures prises par l'Union européenne et ses États membres prévoient des subventions telles que des mesures liées à l'infrastructure et la recherche-développement qui sont incompatibles avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ACM) et du GATT de 1994 plus généralement¹⁷⁸⁰. L'Organe d'appel constate qu'une subvention est *de facto* subordonnée aux exportations au sens de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires si l'octroi de la subvention « *visait à inciter le bénéficiaire à promouvoir les résultats à l'exportation futurs* », ajoutant qu'une évaluation doit être entreprise sur « *les faits entourant l'octroi de la subvention, y compris la conception, la structure et les modalités de fonctionnement de la mesure* »¹⁷⁸¹. En l'espèce, si les subventions ont un effet défavorable « *le Membre accordant chaque subvention dont il a été constaté qu'elles ont entraîné de tels effets défavorables doit prendre les mesures appropriées pour éliminer les effets défavorables ou ... retirer la subvention* »¹⁷⁸². L'instance d'appel a exclu définitivement certaines mesures du champ de la constatation d'un préjudice grave telle que la subvention à la recherche et

¹⁷⁷⁹ CIJ, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, Application instituting proceedings, 31 May 2010.

¹⁷⁸⁰ WTO, *European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*, DS353, Second Complaint, 1 June 2011

¹⁷⁸¹ *Ibid.*

¹⁷⁸² *Ibid.*

au développement de l'Union européenne. Néanmoins, cette affaire montre que l'évaluation des effets négatifs sur le commerce n'est pas perçue de la même manière par différents États et que le contexte dans lesquels les faits se déroulent doit être examiné. Les programmes de recherche et de développement devraient donc être transparents pour être facilement scrutés au cas où ils engendreraient des pratiques insoutenables. Cette question est difficile à évaluer, car l'OMC doit surveiller les subventions basées sur la déclaration des États, mais la source de financement et sa définition en tant que subvention ou non varient entre les ministères et les pays qui ne seront pas évalués dans leurs pratiques *per se* mais sur la base de ce qu'ils déclarent.

Lors de la déclaration de ces subventions à l'OMC, la question des éléments proposés sera considérée par l'OMC comme une exigence minimale et des éléments supplémentaires pourront être requis selon les disciplines finales. Une liste des subventions néfastes reste à définir qui pourrait prendre la forme d'une annexe 3 à l'Accord sur les mesures compensatoires et qui inclurait les mesures les plus néfastes¹⁷⁸³.

Dans ce contexte, il a été reconnu et accepté que la mise en œuvre des obligations de notification existantes par les membres soit faite au titre de l'article 25.3 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires¹⁷⁸⁴. L'accord multilatéral contraignant sur les subventions aux pêcheries serait de préférence une annexe à l'Accord SMC (comme la plupart des pays l'ont proposé) ou, avec un libellé original, un accord multilatéral distinct sur le commerce des marchandises¹⁷⁸⁵. Dans tous les cas, il est nécessaire de comprendre la nature des informations à communiquer et la manière dont les pays peuvent se conformer à leurs obligations de notification en vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires auquel cette matière devrait être intégrée.

B. Élaborer la nature de l'information à communiquer à l'OMC

Au terme de la 11^{ème} réunion ministérielle de l'OMC, les membres se sont réengagés à mettre en œuvre les obligations de notification existantes au titre de l'article 25.3 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, renforçant ainsi la transparence en matière de subventions aux pêcheries¹⁷⁸⁶. Les prescriptions en matière de notification constituent des éléments fondamentaux de nombreux accords de l'OMC. Cependant, il est généralement reconnu que le respect des obligations de notification des divers accords de l'OMC est inadéquat¹⁷⁸⁷.

¹⁷⁸³ CANAL FORGUES E., « la question des subventions accordées aux pêcheries. Eléments de débats en cours », 2003, op. cit., p 118.

¹⁷⁸⁴ WTO, *Ministerial Decision on Fisheries Subsidies*, WT/MIN(17)/64, December 2018.

¹⁷⁸⁵ APPLETON A., *Options for Improving the Transparency of Fisheries Subsidies*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, 2017, p 7.

¹⁷⁸⁶ WTO, *Ministerial Decision on Fisheries Subsidies*, 2018, op. cit.

¹⁷⁸⁷ WTO, *Procedure to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO agreements communication from the United States*, Delegation of the United States, General Council Council for Trade in Goods, JOB/GC/148 JOB/CTG/10, 30 October 2017.

Le dernier rapport du Secrétariat de l'OMC à l'intention du Comité des subventions et mesures compensatoires indique que moins de la moitié des parties de l'OMC ont communiqué leur notification de subventions pour 2015¹⁷⁸⁸. Pour les autres accords, les taux de conformité sont encore plus faibles¹⁷⁸⁹. Le manque de conformité dans la communication des informations rend difficile le développement et l'évaluation des propositions antérieures de négociation pour améliorer le fonctionnement des futurs accords. Cette situation sape d'ailleurs la confiance dans le système. Les membres de l'OMC se sont toutefois engagés à fournir des informations sur leurs programmes de subventions, ce qui est essentiel pour mener à bien les négociations. Un groupe de travail a été créé pour s'appuyer sur les travaux réalisés au cours de l'année écoulée, à l'image des travaux de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (base FSE)¹⁷⁹⁰. Déterminer le montant des subventions versées par les pays à leur secteur de la pêche est difficile en raison du manque d'accès à des informations fiables et cohérentes sur les programmes de subventions aux pêcheries et du manque de cohérence dans la définition, la source ou la méthodologie des estimations¹⁷⁹¹.

En ce qui concerne les subventions de manière plus générale, en 2017, la moitié des membres n'ont pas respecté le délai de soumission des informations sur les subventions, y compris les plus grandes nations mondiales de pêche¹⁷⁹². Il s'agit d'une discussion en cours mais des préoccupations persistent concernant les notifications de subventions manquantes et, par conséquent, le problème de conformité lors de la soumission des notifications requises. Or il y a un besoin évident de notifications complètes en temps opportun afin de mettre en œuvre efficacement les futurs instruments contraignants de l'OMC sur les subventions à la pêche.

Une question immédiate, soulevée dans quelques rapports, est de savoir comment le transfert d'informations sur les subventions pourrait être amélioré et renforcé compte tenu du fait indéniables : certains pays ne se conforment pas entièrement à leurs obligations de notification et que la connaissance des subventions gouvernementales est faible¹⁷⁹³ ?

Les États-Unis suggèrent de sanctionner les pays non conformes après deux ans de non-conformité. Les documents et les informations de l'OMC ne seraient plus communiqués au membre, avec également l'impossibilité d'être désigné pour présider les organes de l'OMC. Si le membre persiste à ne pas être conforme après trois ans, il deviendra membre inactif et se verra refuser l'accès à la formation ou à l'assistance technique dans le cadre de l'OMC. Cette suggestion inclut aussi des circonstances particulières pour des pays en développement dans le cas où, par exemple, ils auraient demandé l'assistance technique de l'OMC pour remédier à la situation de non-respect découlant directement de la non-transposition des recommandations de l'OMC dans leur

¹⁷⁸⁸ WTO, *Updating of the Listing of Notification Obligations and the Compliance therewith as set out in Annex III of the Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures*, Council for Trade in Goods, G/L/223/Rev.22, 16 March 2015.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*

¹⁷⁹⁰ OECD.stat. <http://stats.oecd.org/>

¹⁷⁹¹ SUMAILA R., "How to make progress in disciplining overfishing subsidies", *ICES Journal of Marine Science*, Volume 70, Issue 2, 1 March 2013, Pages 251–258.

¹⁷⁹² WTO, *Steel, fisheries subsidies take centre stage at committee meeting*, WTO news, 2018

¹⁷⁹³ *Ibid.*

législation nationale ou de la non-soumission de données sur les subventions. De même, s'ils ont démontré une forte volonté politique de coopérer ou qu'un processus national est objectivement en cours pour répondre à la demande de l'OMC. Cette approche « managériale » rejoint celle prise par les ORGP, avec des sanctions relatives à la participation aux travaux de l'OMC. Ceci pourrait être élargi à des mesures de sanctions prises par les autorités pêches, comme étudiées précédemment, pour compléter le dispositif de l'OMC et en reconnaître ses droits.

Si les informations sont bien signalées pour cibler les subventions à interdire, les membres devront encore décider s'ils utilisent la règle générale concernant les « mesures compensatoires » dans le règlement des différends ou si ces règles seront plus flexibles avec des procédures concernant deux catégories distinctes de pénalités en matière de subventions : l'interdiction ou l'action corrective.

C. Les recours en cas de subventions nuisibles dans le cadre de l'OMC

Le recours en cas de subventions nuisibles, qui s'avèrent créer un cas de surpêche ou de pêche INN, pourrait se retrouver devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Mais quels sont les mécanismes de règlement des différends potentiels en cas de non-conformité d'un État (1) et prend-on vraiment la mesure de la difficulté pratique à instruire une affaire et à infliger une sanction ? (2).

1. Les mécanismes de règlement des différends en cas de non-conformité

Le mécanisme de règlement des différends du GATT a été remplacé par celui de l'OMC en 1995. Si le système du GATT était reconnu comme diplomatique et orienté sur des rapports de force entre États, puisqu'il donnait aux défendeurs le droit de *veto* sur les rapports du panel de règlement des différends et sur l'acceptation des sanctions, le système de l'OMC a fait un pas vers plus d'autorité en créant des décisions contraignantes avec un organe d'appel pour réviser les décisions du panel d'examen¹⁷⁹⁴. Des sanctions automatiques en cas de non-conformité sont ainsi établies¹⁷⁹⁵. Cette procédure est transparente puisque les données sont accessibles aux tierces parties et au grand public.

La procédure de règlement des différends se présente comme suit. Le plaignant remplit premièrement une procédure de consultation. D'autres membres ayant des intérêts commerciaux peuvent se joindre à l'affaire. Si la consultation n'aboutit pas, le plaignant peut requérir la formation d'une commission arbitrale pour traiter de la violation présumée des règles de l'OMC. Une fois le

¹⁷⁹⁴ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 55.

¹⁷⁹⁵ TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, 2012, op. cit., p 125.

rapport de la Commission émis, seul le recours à l'organe d'appel est possible. L'adoption du rapport final est faite par l'ORD, déclenchant la durée de conformité prévue jusqu'à une date maximum. Cependant, les décisions de l'OMC ne discutent pas de la manière d'atteindre cette conformité. Face à une décision internationale opposable, la mise en œuvre reste une prérogative de chaque État qui décide d'une action corrective reposant pour beaucoup sur l'influence de cette pression politique extérieure à respecter ses engagements internationaux.

Les États (membre de l'UE) sont assurément plus réticents à soulever un cas à l'OMC qu'ils ne le feraient à la CJUE, institution supranationale (voir *Supra* Titre I.)¹⁷⁹⁶. L'État qui a le plus grand marché a la probabilité la plus forte d'aller en justice devant les instances de l'OMC. C'est le cas de cinq sur six affaires retenues pour les produits liés aux « poissons », « thon » ou « sardines » lorsque l'on entreprend une recherche de règlement des différends sur ces sujets¹⁷⁹⁷. Le règlement des différends n'est toutefois pas figé et pourrait évoluer. Dans les années 1960, les signataires du GATT avait d'ailleurs rejeté une proposition de certains pays en développement visant à mettre en place un procureur expert des questions de commerce international¹⁷⁹⁸.

Hormis cette difficulté d'engager une affaire pour des États en développement, la problématique de déclaration des informations pour reconnaître tous les cas de pêche INN ou de surpêche mérite aussi d'instituer un mécanisme de règlement des différends en cas de non-conformité. Étant donné que les États ne sont pas tous exemplaires en la matière et que des pressions entourant l'accès aux ressources peuvent naître si un État entreprend de pointer un autre État tiers, on voit mal comment un cas national d'une non-déclaration des subventions pourrait se retrouver devant l'ORD. Si des affaires ont déjà été reportées à propos de subventions nuisibles, aucune affaire n'a relevé d'un différend interne sur l'opacité de la communication des données au secrétariat de l'OMC.

D'autres organisations que l'OMC comme l' Organisation internationale du travail (OIT) ou l'OMI ont un système de liste noire pour les pays ne rapportant pas leurs données, semblable finalement à une approche « managériale » qui a fait ses preuves. La procédure de liste noire est une forme de « *name and shame* » qui encourage les États à être plus vertueux. L'OIT reçoit plus de 80% des retours de ses membres chaque année, et mieux encore pour l'OMI dont le « *reporting* » est proche de

¹⁷⁹⁶ *Ibid.*, p 140.

¹⁷⁹⁷ OMC, *Affaire DS469, Union européenne (partie défenderesse) — Mesures visant le hareng atlantique scandinave, demande de consultation*, le 4 novembre 2013, Affaire réglée ou classée le 21 août 2014 ; OMC, *Affaire DS536: États-Unis (partie défenderesse) — Mesures antidumping visant les filets de poisson en provenance du Vietnam*, Demande de consultation le 8 janvier 2018 ; OMC, *Affaire DS540 : États-Unis — Certaines mesures concernant les produits du poisson pangasius en provenance du Vietnam*, Demande de consultation le 22 février 2018 ; OMC, *Affaire DS231: Communautés européennes — Désignation commerciale des sardines*, Notification d'une solution mutuellement acceptable concernant la mise en œuvre le 25 juillet 2003 ; OMC, *affaire DS205: Égypte — Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja Égypte - Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja - Demande de consultations présentée par la Thaïlande*, 27 septembre 2000 ; OMC, *affaire DS381, Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, Communication de l'Organe d'appel, 14 mars 2018.

¹⁷⁹⁸ TALLBERG J., MCCALL SMITH J., *Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance*, 2012, op. cit., p141.

100%¹⁷⁹⁹. Ces informations sont d'ailleurs disponibles en ligne. À l'inverse, la convention MARPOL qui dispose aussi de cette procédure, n'a pas acquis une forte conformité car le secrétariat ne facilite pas le « *reporting* », n'utilise pas ou peu ces données et ne censure pas le manque de conformité¹⁸⁰⁰.

En dehors d'une classification du niveau de conformité des États au regard de la déclaration des subventions données aux opérateurs et entreprises, on reste conscient que le prononcé d'une sanction dans le cadre de la discipline de l'OMC, pour une activité de pêche INN, reste pour le moins difficile.

2. Les difficultés du prononcé de la sanction

Bien que les sanctions requièrent l'approbation préalable de l'ORD, les mesures compensatoires sont appliquées de manière sélective par un membre contre un autre. Dans la plupart des cas, la difficulté reste cependant la nécessité, pour le membre qui porte plainte, de fournir la preuve des effets défavorables de la subvention sur la surpêche ou sur l'incitation à la pêche INN. D'autant que le projet de texte sur les subventions nuisibles insiste pour le moment sur les nécessaires « *évidences positives* ».

L'application de mesures compensatoires exige donc une analyse sur les *faits particuliers* que les groupes spéciaux peuvent avoir du mal à effectuer. On peut également se demander si en cas de recours, le membre qui porte plainte peut être légitime pour le sujet qui concerne la pêche INN par exemple, car ces activités ont tendance à être observables partout dans le monde, dans des mesures différentes soient, mais une éradication totale semble idéaliste. C'est la raison pour laquelle il semble utile que le Comité des subventions et mesures compensatoires de l'OMC soit informé des activités INN pour encourager les États du pavillon des navires et les membres subventionnaires à prendre les mesures appropriées et à décourager les comportements non conformes. En outre, les États côtiers, les États de commercialisation, les États du port et les États du pavillon pourraient demander au Comité des subventions et mesures compensatoires plus d'informations et encourager les membres de l'OMC à s'acquitter de leurs obligations en vertu du nouvel accord.

L'identification d'un navire ou d'un opérateur par un État (subventionnant) est une question de droit interne, administrative et de politiques publiques. C'est un défi concernant les navires battant pavillon de complaisance. Les États fournissant ces pavillons ne disposent généralement pas d'un mécanisme administratif ni de la volonté politique nécessaires pour faire face aux infractions et surveiller leurs flottes, au contraire, ils vivent des devises entrées par cette activité de pavillonnage.

¹⁷⁹⁹ CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., "Managing Compliance: A Comparative Perspective", 1998, op. cit., p 46.

¹⁸⁰⁰ *Ibid.*, p 46.

Ensuite, la qualification d'une mesure de subvention doit être évaluée. Dans ce cas « *la conception, la structure et les modalités de fonctionnement de la mesure* » doivent être évaluées (Affaire CIJ Boeing/Airbus)¹⁸⁰¹. C'est aussi ce qui est établi par la CJUE dans un arrêt rendu en 2017 opposant la Société nationale maritime Corse Méditerranée (France) et la Commission européenne, relatif entre autres à la qualification en aide d'État d'une compensation de service public¹⁸⁰². Cette perspective nous amène à d'autres questions de droit se rapportant à la qualification « d'aide », de « de subventions » ou autres dont la définition et la classification change selon les États

Une mesure corrective pourrait s'appliquer chaque fois qu'un membre a des raisons de croire qu'une subvention sectorielle au secteur de la pêche pour une activité non-durable, est accordée ou maintenue par un autre membre, ce membre pouvant demander des consultations avec l'autre à l'OMC. Le but de ces consultations est de clarifier les faits et d'adopter une solution mutuellement acceptable. Si aucune solution n'est trouvée dans les 30 jours suivant la demande de consultations, comme le prévoit l'Accord des subventions et mesures compensatoires, tout membre à ces consultations peut renvoyer l'affaire à l'ORD de l'OMC. Celui-ci convoque alors un groupe spécial, à moins qu'il ne décide par consensus contre cette manière de procéder.

Dans le cas du secteur de la pêche, des contre-mesures telles que des interdictions de subventions dans le cadre de l'OMC et une diminution des quotas peuvent être envisagées. Toutefois, ce qui est illégal (engrenages, méthodes, etc.) varie d'un pays à l'autre et dans le temps. À titre d'illustration, pour le droit interne de certains États comme ceux de l'Union européenne, les rejets sont illégaux et contrevenaient aux lois nationales¹⁸⁰³. Par conséquent, tout rejet enfreint le règlement et est considéré comme une activité de pêche illicite par les États membres mais ne le sera pas dans d'autres États. La question de la pêche INN au niveau de l'OMC nous interpelle sur l'identification de la pêche INN en vertu de ce que la législation nationale permet.

Ensuite, si les États s'accordent dans le cadre de l'OMC, une infraction devrait-elle être liée à un événement mineur ou grave (sérieux)? Il est intéressant de noter que les définitions de l'IPOA-INN ne traitent pas du point de savoir si l'infraction donne lieu à une sanction administrative ou pénale. On peut s'attendre à ce que seules les infractions graves soient considérées dans la pratique, en raison des coûts liés à la présentation d'un cas à l'OMC. Cela incitera davantage à mettre l'accent sur la pêche illicite, qui est essentiellement transnationale ou sur des activités qui comprennent des infractions sérieuses liées à la pêche (aussi appelé « *fisheries crime* » en anglais). À cet égard, la catégorisation de la gravité de l'infraction de pêche INN dans la législation nationale peut être un élément crucial pour favoriser l'application de mesures correctives dans le cadre de l'OMC.

¹⁸⁰¹ WTO, *European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*, 2011, op. cit.

¹⁸⁰² Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire T-454/13 Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) contre Commission européenne*, Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 1er mars 2017.

¹⁸⁰³ On peut prendre par exemple le cas de l'Union européenne et de l'entrée en vigueur de la nouvelle PCP avec l'interdiction des rejets.

L'efficacité du futur accord sur les subventions nuisibles à la pêche (qu'il conviendra de nommer) dépend donc de la force et la clarté des législations nationales en terme de description et de définition de toutes les infractions possibles, de manière complète et limpide, y compris les types d'entités pouvant être poursuivies (opérateur, compagnie d'assurance, bénéficiaire effectif, etc.), les poursuites engagées contre des personnes physiques et morales et le classement des infractions selon leur gravité.

Finalement, si le modèle de *l'Accord des subventions et mesures compensatoires*, est ici souvent cité pour être l'hôte d'un accord futur accord sur les subventions nocives à la pêche, un texte sur le modèle de *l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC), par lequel les membres de l'OMC sont tenus d'inclure, dans les lois nationales pertinentes, une interdiction de subventions, pourrait être inspirant, avec une disposition semblable retranscrite pour le secteur des pêches. Les États étant ensuite suivis dans leur entreprise d'amélioration des cadres nationaux pour lutter contre la pêche INN¹⁸⁰⁴.

Les négociations en cours peuvent conduire à un accord plus ou moins restrictif selon son contenu et, en même temps, déterminer si un rôle significatif dans la lutte contre la pêche INN peut être rempli par l'OMC. Les membres à l'accord devront se conformer aux futures obligations de notification ayant un impact sur le bon fonctionnement de l'accord.

On peut aussi imaginer qu'un accord interdisant les subventions pour la pêche INN et la surpêche contribue à l'élaboration de lois internationales plus précises sur la pêche. Il pourrait, par exemple, décrire comment l'application devrait être traitée, y compris les règles d'obtention des preuves, les mesures provisoires, les injonctions, les dommages et les autres sanctions. Cette orientation vers un droit très intégré, et un peu dirigiste, pourrait encourager de meilleures pratiques dans la prise de décision des ORGP concernant l'inscription des navires INN, ainsi que dans les exigences du registre des navires contribuant à l'inclusion des informations sur les propriétaires effectifs dans la législation nationale.

Prenant en considération le traitement spécial et différencié des pays en développement dans la discipline de l'OMC, notamment sur le volet de la pêche artisanale et/ou de subsistance, lorsque l'accord entrera en vigueur, un certain délai pourra être accordé aux pays pour se conformer aux lois et pratiques exigées par l'accord et conformément à l'ODD 14.6. Néanmoins, il semble que cette nouveauté, si elle voit le jour, vise principalement les subventions accordées à la pêche commerciale ou industrielle à grande échelle et aux activités de pêche au-delà des juridictions nationales des États membres de l'OMC, ou dans la ZEE d'un autre membre, dans quelques cas.

¹⁸⁰⁴ Les législations nationales interdisant les subventions pour la pêche INN sont déjà surveillées par l'OCDE pour les pays membres et au-delà. Les organisations internationales pourraient travailler ensemble pour définir un cadre plus détaillé.

Si l'impact de la pêche à grande échelle est généralement plus commenté que l'impact des pêches artisanales sur les stocks de poissons, lorsque les deux pratiques ne sont pas durables, il faut garder à l'esprit que la pêche à grande échelle est plus facile à encadrer et est donc davantage contrôlée que la pêche artisanale. En définitive, dans les deux cas, la pêche INN et la surpêche sont observées, de sorte que le travail devrait progresser pour tous les types de pêche.

Toute la mise en œuvre d'un nouvel accord nécessite du temps pour adapter la législation et les pratiques nationales de gestion, d'application et d'administration des pêches. Les négociations à l'OMC sont donc un début de processus, certes imparfait, mais complémentaire, pour une approche gouvernementale plus universelle de la lutte contre la pêche INN.

En dehors des subventions, sujet clé dans le cadre du commerce international et du rôle de l'OMC, Bien d'autres instruments juridiques liés à la commercialisation ont déjà été mis à l'œuvre.

§. II. Quelques autres mécanismes émergents issus du droit du marché : les écolabels

Les mesures et outils de commercialisation émergents de cette dernière décennie de lutte contre la pêche INN, ne sont pas réductible à la question de la limitation ou pas des subventions. Ils concernent surtout les certificats de capture qui accompagnent les « *programmes de documentation des prises* » (ou le terme « documentation de captures » est aussi utilisé) mis en place face à la demande accrue de traçabilité des produits halieutiques et dont l'expérience la plus représentative est celle de l'Union européenne (voir *supra* Chapitre I sur l'Union européenne). Il faut distinguer ces systèmes de suivi des captures (liés aux compétences de l'État de commercialisation) d'avec la certification environnementale pêche « durable » (ou aussi appelée écolabel) qui induit une large participation du secteur privé et ne relève plus de la seule responsabilité étatique.

L'émergence des écolabels, permettant d'inclure une composante « durable » pour informer le consommateur de la traçabilité du produit et de la manière dont celui-ci a été pêché, remonte aux années 1980. La constatation d'une trop grande quantité de prises accessoires de dauphins dans la pêche aux thons a fait naître en 1980 la première initiative d'éco-étiquetage des produits halieutiques avec le label « *Dolphin Safe* ». Ce label était fondé sur des normes élaborées par les États-Unis et l'ONG Earth Island Institute. En 1995, après la formulation du Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO, et sur l'impulsion d'ONG environnementales, de nombreuses certifications environnementales apparaissent sur le marché comme le Marine Stewardship Council (MSC) en 1997, Naturland en 1999 pour l'aquaculture biologique et en 2006 pour la pêche, Friend of the Sea en 2006 pour la pêche et l'aquaculture « soutenable », etc.

Il y a actuellement une trentaine d'écolabels pour les produits halieutiques sur le marché mondial (en prenant également en compte l'aquaculture), Le plus présent et qui plus est avec la plus forte

croissance, est le Marine Stewardship Council¹⁸⁰⁵. Les Pays-Bas fournissent un bon exemple de l'accroissement des écolabels : le nombre de produits halieutiques certifiés présents dans les supermarchés a augmenté de 8 produits en 2008 à 777 en 2011, et maintenant représente désormais 85% des produits halieutiques vendus aux Pays-Bas¹⁸⁰⁶.

Face à ce développement exponentiel de cet instrument sur le marché des pays développés, qui intéresse le droit de la consommation, les écolabels soulèvent des questions juridiques autres, quant à la définition de la « durabilité » affichée par exemple (A), ce qui affecte par conséquent la légitimité de cet outil de marché si on veut le lister parmi les instruments de droit public économique de lutte contre la pêche INN (B).

A. La notion de « durabilité » dans les écolabels, un produit de la négociation

La certification pêche « durable » tout comme la notion de durabilité ne répondent à aucun cahier des charges environnemental strict ou internationalement reconnu. Comprendre les objectifs environnementaux fixés par les programmes et ce qui se cache derrière l'appellation « durable » est un préambule nécessaire à toute discussion portant sur l'outil de certification.

Dans la gestion des pêcheries, la préoccupation environnementale centrale est l'état des stocks ce qui inclut la lutte contre la pêche INN afin qu'aucun de ces produits ne se retrouve dans l'assiette d'un consommateur sous couvert de label « durable ». La difficulté au sein même de la communauté scientifique à déterminer la durabilité des stocks et surtout les méthodes de calculs engendrent par conséquent des débats pour définir une certification «durable». Plusieurs stratégies sont développées par les différents programmes de certification, elles donnent lieu à des controverses diverses¹⁸⁰⁷.

Par exemple en 2013 une étude montrait que 31 % des stocks certifiés MSC (soit 12 % du tonnage des pêcheries certifiées) étaient surexploités, c'est-à-dire considéré comme en dessous du Rendement Maximal Durable (RMD) selon le point de vue des ces auteurs¹⁸⁰⁸. L'argument était que les pêcheries étaient justement en phase d'amélioration, pour ce qui est des pratiques, ce qui justifiait de les encourager en les affiliant à un label « durable » sans avoir réellement ce niveau. Le RMD concernant la gestion des stocks est aussi l'objectif de beaucoup d'États. En particulier des États membres de l'Union européenne qui cherchent à atteindre le RMD pour 100% des stocks

¹⁸⁰⁵ BUSH S., TOONEN H., OOSTERVEER P., P.J.MOL A., « The devils triangle of MSC certification: Balancing credibility, accessibility and continuous improvement », *Marine Policy* 37, 2013, 7 p.; ROHEIMS C., « An evaluation of sustainable Seafood Guides: Implications for environmental Groups and Seafood Industry », *Marine Resource Economics*, Volume 24, 2009, pp. 301-310.

¹⁸⁰⁶ BUSH S., TOONEN H., OOSTERVEER P., P.J.MOL A., « The devils triangle of MSC certification: Balancing credibility, accessibility and continuous improvement », 2013, op. cit., 7 p

¹⁸⁰⁷ LEROY A., HENRY F., LEMENAGER T., Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ?, Notes Techniques, AFD, Septembre 2015, 135 p.

¹⁸⁰⁸ CHRISTIAN C., AINLEY D., BAILEY M., DAYTON P., HOCEVAR J., LEVINE M., NIKOLOYUK J. NOUVIAN C., VELARDE E., WERNER R., JACQUET J., « A review of formal objections to Marine Stewardship Council fisheries certifications », *Biological Conservation*, 2013, pp. 10-17

exploités d'ici 2020. Ainsi si l'effort de pêche n'est pas limité pour obtenir le RMD de manière volontaire par les opérateurs s'engageant dans ces pratiques, la pêcherie risque de rester en effet dans surexploités malgré le label qui pourrait lui être remise.

La négociation sur la durabilité des pratiques de capture se positionne aussi sur la traduction technique de « durabilité » dans le référentiel, et qui sera fonction de son efficacité selon l'ambition affichée. Les acteurs de cette éco-politique sont donc dans une arène mouvante, où les critères et les moyens d'intervention, mais aussi les rapports de force, évoluent. Sans oublier que les écolabels sont des produits marketing avant d'être des outils de protection de la biodiversité. Les atteintes environnementales sont des problèmes de changement d'un tout, un socio-écosystème correspondant à l'action stratégique d'une de ses parties, d'un groupe, d'un réseau, d'une institution spécialisée, etc¹⁸⁰⁹. Les négociations entreprises au sein des systèmes reflètent la stratégie des acteurs du secteur de manière plus globale. Par rapport à ces enjeux techniques, on se doute que le consommateur a une place limitée. Au-delà de ces controverses sur la question des stocks, les critères de durabilité et les négociations internationales prenant en compte sa présence se modifient pour essayer d'intégrer de nouvelles données du changement climatique comme l'empreinte carbone et l'analyse du cycle de vie¹⁸¹⁰. On peut se demander comment ces changements vont être reflétés dans l'écolabel à l'avenir.

Malgré la difficulté de l'appréhension de la durabilité d'une espèce biologique, et les imperfections des seuils à fixer pour la maintenir, la demande en certification « durable » vient davantage des grandes enseignes de supermarché, à travers la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) à laquelle elles sont soumises¹⁸¹¹. Elles sont sujettes à des obligations juridiques et doivent, vis-à-vis des consommateurs, mettre en place des procédures de diligence « due » pour s'assurer de la légalité de leurs produits, procédures qui peuvent prendre plusieurs formes plus ou moins légitimes.

B. La légitimité de la procédure de certification face aux contraintes juridiques étatiques

Aujourd'hui, les acheteurs de produits de la mer certifiés payent généralement un prix plus élevé qui est destiné à rémunérer le soin particulier apporté par les producteurs (pêche et aquaculture) à la minimisation des atteintes causées par leurs pratiques aux écosystèmes et par conséquent aux services écologiques qu'ils rendent. Le concept de certification nous paraît pouvoir être rapproché également du concept néo-classique de défaillance des marchés résultant de l'asymétrie

¹⁸⁰⁹ MERMET L., *Strategic Environmental Management Analysis: Addressing the Blind Spots of Collaborative Approaches*, Institut du développement durable et des relations internationales, 2011, 34 p.

¹⁸¹⁰ OCDE, *La certification dans les secteurs halieutique et aquacole*, OCDE Librairie, 2012, 112 p.

¹⁸¹¹ PONTE S., *Ecolabel and fish trade: the Marine Stewardship Council and the South African Hake Industry*, Danish Institute for International Studies, 2006, p 23.

d'information. La certification et l'étiquetage sont des instruments susceptibles d'améliorer l'efficacité des marchés imparfaits complexes et de remédier à des défaillances que la vente de produits illicites illustre parfaitement¹⁸¹². Il y a asymétrie de l'information lorsque les acheteurs et les revendeurs de produits de la mer ainsi que les consommateurs ne peuvent pas juger facilement de certains aspects de la qualité des produits ou des procédés de production, notamment ceux liés à la préservation de l'environnement. L'écocertification est ainsi associée à une catégorie d'instruments environnementaux dits de "troisième génération", tournés davantage vers l'aval de la filière et le marché¹⁸¹³.

Différents acteurs coopèrent pour établir ces systèmes de certification. Le promoteur ou l'initiateur d'un écolabel peut être une administration, un organisme public ou une entité privée. Il existe aujourd'hui trois catégories de certification¹⁸¹⁴. L'auto-certification (ou *First party* en anglais) est souvent établie par des entreprises individuelles qui vérifient leur conformité à un ensemble de critères autodéterminés. La certification par des organismes affiliés (*Second party*) est généralement établie par une association sectorielle, professionnelle, un organisme de certification ou une autre forme d'organe représentatif interne pour certifier les produits de leurs propres membres/ clients. Ces deux premiers systèmes sont relativement vulnérables du point de vue de la crédibilité. La certification par des « tiers » (*Third Party*) est pour sa part généralement établie par des organismes/prestataires indépendants plutôt que par les producteurs, distributeurs ou vendeurs de produits labellisés. L'évaluation de la conformité et les audits sont menés par des organismes de certification indépendants, ou éventuellement par d'autres entités externes, au regard des exigences du programme de certification. C'est le cas de la certification pêche la plus connue, la Marine Stewardship Council.

L'obtention d'un certificat s'appuie sur un processus systémique. C'est pourquoi l'expression de « système de certification » est utilisée¹⁸¹⁵. La certification partage donc les caractéristiques de Paiements pour Services Environnementaux (PSE). C'est « *un instrument qui vise à agir sur les pratiques des producteurs dans un sens favorable à l'environnement, en misant sur leur adhésion volontaire, obtenue par un paiement. Il se différencie en cela des approches qui reposent sur une contrainte s'exerçant sur les producteurs, que celle-ci soit réglementaire, ou qu'elle leur impose de payer pour compenser les effets négatifs de leur activité* »¹⁸¹⁶.

Si ces initiatives visent davantage à impliquer les acteurs du secteur et à rémunérer les bonnes pratiques, ces développements doivent être accompagnés d'un cadre juridique pour éviter toute

¹⁸¹² OECD, *La certification dans les secteurs halieutique et aquacole*, 2012, op. cit.

¹⁸¹³ CHARLES E., APPERE G., TRAVERS M., *Ecolabellisation : nouvel outil de gestion durable ou consommateur au pouvoir ?*, Actes de la 6^e édition des rencontres halieutiques de Rennes dessine-moi un avenir pour les pêches maritimes, 2006.

¹⁸¹⁴ DEERE, C., *Eco-labelling and Sustainable Fisheries*, IUCN and the World Conservation Union and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Washington/Rome, 1999, 36 p

¹⁸¹⁵ SUTTER E., « Certification et labellisation : un problème de confiance. Bref panorama de la situation actuelle », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, Vol. 42, 2005, p. 284-290.

¹⁸¹⁶ LAURANS Y., LEMÉNAGER T., AOUBID S., *Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?*, Collection « A savoir » n°7 de l'Agence Française du Développement (AFD), 2011.

dérive de pratiques commerciales visant l'accès au marché sans bonne gouvernance locale ou contrôle de l'activité de pêche par l'État. Par ailleurs, si les autorités publiques externalisent la gestion de la « durabilité » aux programmes de certification, cela peut réduire leur marge d'action en laissant par exemple les mesures visant l'information aux consommateurs et par la même à la protection de l'écosystème marin au secteur privé. La certification peut ainsi avoir une influence sur les politiques publiques même si ce n'est pas son objectif premier. Cette expérience a déjà été observée par le passé avec les pêcheries sud-africaines. L'étude scientifique récente de Crosoer et al (2006) a illustré comment la certification MSC a servi d'outil politique après la fin de l'apartheid¹⁸¹⁷.

Les travaux sur la « modernisation écologique et environnementale » mettent en évidence le fait que nous sommes dans un processus de transformation de l'État et que des dispositifs collaboratifs entre l'État, la société civile et les entreprises apparaissent en réponse à une problématique à laquelle les États, seuls, ont été incapables de faire face¹⁸¹⁸. Certains chercheurs parlent d'un changement du « gouvernement » vers la « gouvernance », caractérisée par des partenariats, des réglementations publiques et privées partagées, l'élaboration de politiques non étatiques puis l'accroissement considérable du militantisme transnational et de son réseau d'ONG. L'activisme environnemental s'organise au-delà des frontières nationales notamment pour la sensibilisation des consommateurs aux problèmes environnementaux (appel aux boycotts, pétitions, etc.). Sous l'impulsion d'acteurs environnementaux, les certifications se sont parfois développées en produisant des normes supranationales plus contraignantes que le droit interne des États. Ainsi le « consumérisme politique »¹⁸¹⁹ voit le marché mondial en tant que site d'agitation politique (afin de compléter la réglementation et les contrôles traditionnels) pour les organisations du mouvement social, les groupes d'intérêt et les consommateurs¹⁸²⁰.

Dans la pratique, pourtant, la certification environnementale, ne peut se passer de l'État, ne serait-ce qu'au niveau du contrôle et de la surveillance des navires, car aucune entité privée n'a de pouvoir de police. Elle se repose sur des mécanismes de traçabilité plus élaborés, qui limitent l'entrée de produits illicites mais ne les éliminent pas complètement de la chaîne d'approvisionnement. On l'observe d'autant plus dans la pêche artisanale, peu certifiée, car dépendante dans sa gestion des moyens mise en place par l'État côtier.

La traçabilité des produits certifiés nécessite une chaîne de responsabilités plus rigoureuse et transparente de sorte que le produit puisse être retracé tout au long de la chaîne de capture,

¹⁸¹⁷ CROSOER D., VAN SITTEERT L., PONTE S., "The integration of South African fisheries into the global economy: Past, present and future", *Marine Policy* 30, 2006, 12 p.

¹⁸¹⁸ GULBRANDSEN L.H., « Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant? », *International Journal of Consumer Studies*, Septembre, Norway, 2006, 13 p.

¹⁸¹⁹ GENDRON C., LAPOINTE A., CHAMPION E., BELEM G., TURCOTTE M.F., « Le consumérisme politique : Une innovation régulatoire à l'ère de la mondialisation », *Revue Interventions économiques*, 2006, 15 p.

¹⁸²⁰ GULBRANDSEN L.H., « Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant? », 2006, op. cit.

production jusqu'à la commercialisation. Par exemple, des tests ADN sont effectués par le MSC pour vérifier si l'espèce est bien celle documentée, même s'il est difficile à partir de ce test de définir en même temps la zone géographique d'origine. La fiabilité de la chaîne d'approvisionnement est tout de même améliorée puisque selon les tests ADN effectués, 99 % des produits MSC étaient correctement labélisés contre seulement 70% des produits sur les autres chaînes d'approvisionnement¹⁸²¹. Ceci procure un avantage comparatif pour le contrôle de la chaîne par rapport à ce que l'État est en capacité de faire, mais également un coût supplémentaire qui pourrait par ailleurs être sûrement mieux utilisé s'il se déplaçait vers une meilleure gestion des pêches dans son ensemble.

Le contrôle et la surveillance des activités de pêche présentent des difficultés particulières dans la pêche maritime pour les écolabels, car des flottes sont souvent absentes du port pendant de longues périodes, peuvent pêcher plusieurs espèces différentes en un seul voyage et peuvent transborder et/ou transformer des produits pour différents marchés en mer, un *modus operandi* habituel des opérateurs engagés dans les activités de pêche INN.

Les normes imposées par les écolabels s'additionnent aux normes de traçabilité nationales et aux systèmes en place généralement considérés insuffisants. Les exigences légales des réglementations, comme celles de l'Union européenne, reposent sur l'approche de la traçabilité « un pas en arrière - un pas en avant »¹⁸²². Cette approche implique que les exploitants du secteur alimentaire établissent deux types de liens: un lien « fournisseur-produit » (quels produits sont fournis à quels fournisseurs); et un lien « produit-client » (quels produits sont fournis à quels clients)¹⁸²³. Les directives de la FAO évoquent à cet effet la nécessité pour l'organisme de certification de veiller à « *ce que tout acquéreur de poissons ou de produits de la pêche certifiés tienne à jour des registres pertinents de la chaîne de responsabilité, y compris pour ce qui concerne l'expédition, la réception et la facturation. Puis de disposer de procédures documentées établies notamment en fonction des procédés techniques mis en œuvre au point de transfert; de facteurs de risque tels que la valeur et le volume de la production certifiée* »¹⁸²⁴. Ainsi, il est établi que ces étapes sont essentielles pour tracer les produits mais aucune condition minimale n'est requise par les directives, ni même par la certification ou les États.

L'absence de traçabilité est reconnue comme contribuant à la pêche INN et peu d'alternatives existent. La certification apparaît comme un moyen, certes faible, de lutter contre la pêche INN puisque les produits certifiés sont soumis à des contrôles supplémentaires. Néanmoins, la bonne gouvernance des pêches, essentielles à la lutte contre la pêche INN, reste de la responsabilité des

¹⁸²¹ Suite à l'étude d'OCEANA (*OCEANA study reveals seafood fraud nationwide*, février 2013) des tests ADN ont révélé que le tiers (33 %) des 1215 échantillons analysés aux États-Unis était mal étiqueté.

¹⁸²² BORIT M., SANTOS J., « Getting traceability right, from fish to advanced bio-technological products: a review of legislation », *Journal of Cleaner Production*, Volume 104, 2015, p. 20.

¹⁸²³ *Ibid.*

¹⁸²⁴ FAO, *Directives pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marines*, FAO, 2009, Rome.

États ; la pêche mal réglementée ou mal encadrée échappant ainsi aux contraintes imposées par un écolabel.

De plus, si les parts de marché de l'écolabélisation sont en progression et représentent 13% du marché mondial des produits halieutiques¹⁸²⁵, certains gouvernements et organismes intergouvernementaux expriment leurs préoccupations en ce qui concerne les systèmes de certification pour la petite pêche côtière et les pays en développement qui ont peu d'accès à ces outils car ils sont coûteux (en termes d'évaluation par rapport aux standards de départ qui comprends une évaluation de l'état des stocks par exemple), créant dès lors une compétition déloyale. Les contraintes liées à l'écolabélisation peuvent s'avérer particulièrement lourdes pour les pays en développement (PED)¹⁸²⁶, l'exercice de négociation étant parfois dévié de son objectif principal, l'environnement, la certification devenant un outil économique face à une demande accrue de « durabilité » et de produits plus performants et plus éthiques, et parfois même politique.

Finalement, dans ces longs développements rattachables au droit économique, quels que soient les instruments cités, il semblent qu'ils gravitent autour de la pêche comme filière économique, et créent de nouvelles sources de pression pour les États et les opérateurs qui ne se conforment pas aux règles. L'accès au marché international devient pour eux plus difficile. En outre, le droit des pêches ne peut dissocier sa trajectoire d'autres matières juridiques dédiées à la protection ou à la valorisation des espaces et des espèces, ou à la progression du droit pénal international .C'est la contribution aléatoire mais devant être mentionnée de ces champs-là qu'il faut aborder.

Section II. L'apparition de contributions issues du droit de l'environnement et du droit pénal international à la réduction de l'INN

La lutte contre la pêche INN relève principalement du droit des pêches, mais elle se répercute aussi sur d'autres matières juridiques. La littérature montre que les politiques s'influencent les unes et les autres, en particulier dans les domaines de l'environnement et du commerce¹⁸²⁷. La prise de conscience de la gravité des impacts sur l'écosystème marin a permis de développer un système juridique international sur l'environnement qui a progressivement bouleversé les normes en instituant de nouvelles règles. Les dispositions normatives du droit international se sont accrues, fixant des obligations aux États en ce qui concerne la conservation des ressources halieutiques vue sous l'angle du droit de l'environnement, du droit de l'espèce et des habitats dont elles dépendent.

¹⁸²⁵ OECD, *La certification dans les secteurs halieutique et aquacole*, 2012, op. cit.

¹⁸²⁶ Les plans de gestion nationaux des pays en développement du secteur halieutique définissent parfois différents objectifs que ceux des pays développés comme le fait par exemple de contribuer à la sécurité alimentaire nationale, à l'emploi, de subvenir aux moyens de subsistance et d'acquérir des devises étrangères grâce aux exportations.

¹⁸²⁷ OBERTHÜR S., *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, November 2009, p 2.

Des efforts nationaux sont à entreprendre qui supposent de nouvelles stratégies de gestion coopératives sur les des mers puisque l'exercice de la souveraineté d'un État sur les ressources marines de son territoire ne doit pas causer de préjudice à l'environnement d'un autre État, les risques environnementaux transfrontaliers étant importants dans le milieu marin¹⁸²⁸ et désormais considérés. Ceci est très pertinent dans le domaine des pêches où, le droit international du commerce, lorsque les produits halieutiques sont échangés au niveau global, doit, avec les défis communs actuels, entendre d'autres objectifs comme la préservation de l'environnement et de ses ressources. Des objectifs qui pourraient toutefois s'avérer antagonistes.

Au niveau international, l'absence d'autorités politiques ne permet pas une hiérarchie des droits sectoriels. La mise en œuvre des politiques à un niveau global doit donc s'efforcer d'être cohérente. La Convention de Vienne de 1969 ne donne pas de hiérarchie aux normes. Néanmoins, elle notifie dans l'application de traités successifs portant sur la même matière que lorsqu'un traité « *précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent* »¹⁸²⁹. L'article 59 « *extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur* », indique qu'un traité peut prendre fin « *si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps* »¹⁸³⁰. Ceci peut donner à penser qu'un traité plus récent, construit à la lumière d'autres traités internationaux universels, prime sur tout traité antérieur. Cependant, on reste ici « *sur la même matière* » juridique. Dans la pratique, les traités de différentes disciplines s'appliquent et s'interprètent différemment selon les priorités établies par chacun des traités concernés.

Le droit des pêches se nourrit et alimente parfois d'autres droits qui permettent de renforcer la lutte contre la pêche INN. Cette dernière section de thèse ouvre une réflexion sur le droit des pêches indissociable du droit de l'environnement (Sous-section I.), même s'il a longtemps, été étanche à ce dernier, du point de vue des administrations centrales surtout. Elle pousse le raisonnement sur l'infraction ou le « crime » environnemental, lorsqu'il est qualifié comme tel, qui explique des développements institutionnels inter-agences pour coopérer dans les traques, point à lier à la transformation du droit international des pêches maritimes (Sous-section II.).

Sous-section I. Le droit des pêches indissociable du droit de l'environnement

¹⁸²⁸ DE PAIVA TOLEDO A., « la protection juridique internationale de la biodiversité marine, Revista Veredas do Direito », 2016, op. cit., p 36.

¹⁸²⁹ Article 30, §. 2., Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

¹⁸³⁰ *Ibid.*, Article 59, §. 1.b.

L'utilisation de la biodiversité marine est la matière première de la « *production industrielle* » des activités de pêche¹⁸³¹. Si des enjeux économiques et géopolitiques sont des challenges pour la conservation marine par le droit, ils le sont aussi pour la gestion des pêches avec l'extension des ZEE et pour la haute mer en termes de politiques nationales et de coopération bilatérale ou multilatérale¹⁸³². La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer aborde le droit des pêches sans le dissocier du droit de l'environnement qui balise l'exploitation des ressources par la « *conservation des ressources* ».

A l'époque, ces développements furent surement appuyés par la théorie de Garrett Hardin dans son célèbre article en 1968 sur la tragédie des communs où l'accès commun aux ressources renouvelables mène à leur surexploitation¹⁸³³. Cette pensée a aussi évolué avec les travaux d'Elinor Ostrom sur la gouvernance des communs¹⁸³⁴. Notons également que les questions légales environnementales n'étaient pas une priorité comme elles le sont aujourd'hui. Le droit des pêches a été influencé par ces visions modernes et s'est transformé vers plus de règles motivées par l'arrêt des atteintes à l'environnement, leur réduction au moins. Ceci s'est notamment traduit en pratique par plus de transparence dans les processus de décision les concernant, de respect des avis scientifiques sur des totaux admissibles de captures ou encore des zones de fermetures de pêches pour la protection des écosystèmes, avec une recherche continue d'amélioration.

Des définitions venant du droit de l'environnement se sont même immiscées dans les mesures de conservation et de gestion des ORGP avec l'approche de précaution ou encore l'approche écosystémique de gestion des pêches. Les stocks halieutiques n'étant pas détachables de leur écosystème, le droit de l'environnement s'estime légitime à s'intégrer graduellement au droit des pêches maritimes, contribuant à améliorer la situation de pêche INN ne serait-ce qu'en multipliant les espaces soustraits à la pêche mais pas seulement.

Les questions de réductions des impacts ont mis en lumière l'adéquation ou non des mesures prises par les États dans le but de conservation des ressources halieutiques pélagiques surtout et des contrôles inhérents qui s'imposent pour y parvenir¹⁸³⁵. En outre, les ORGP avec des compétences multi-espèces en haute mer, gérant principalement des pêches profondes, ont commencé de s'accorder sur des mesures de protection du benthos, éléments connectés à l'activité de pêche profonde, pérennisable ou pas. Les fermetures programmées de zones de pêche avec des formats de protection dépassent le seul droit des pêches (espèces) contribuant ainsi à la protection de l'environnement marin dans de plus large dimensions (spatiales).

¹⁸³¹ DE PAIVA TOLEDO A., « la protection juridique internationale de la biodiversité marine, *Revista Veredas do Direito* », 2016, op. cit., p 31

¹⁸³² KATSANEVAKIS S., LEVIN N., COLL M., GIAKOUMI S., SHKEDI D., MACKELWORTH P., LEVY R., VELEGRAKIS A., KOUTSOUBAS D., CARIC H., BROKOVICH E., ÖZTÜRK B., KARK S., "Marine conservation challenges in an era of economic crisis and geopolitical instability: The case of the Mediterranean Sea", *Marine Policy* 51, 2015, pp. 31-39.

¹⁸³³ HARDIN G., "The Tragedy of the Commons", 1968, op. cit.

¹⁸³⁴ OSTROM E., "Governing the common", 1990.

¹⁸³⁵ BOYLE A., "The Environmental Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 22, No 3, 2007, p 370.

Un aspect qui nous paraît le plus nouveau est celui des interactions entre pêches de fonds et protection des écosystèmes marins vulnérables benthiques (§. I.), que l'on a choisit d'analyser à travers l'ORGP benthique APSOI. On doit aussi considérer le développement des instruments de gestion spatiale des océans et des mers, parmi lesquelles la création progressive de zones protégées dans et bientôt hors des juridictions, où la liberté de pêche s'effacerait progressivement au profit de la conservation et de la surveillance, le conditionnel restant de mise (§. II.).

§. I. L'amorce d'un droit spécifique consacré aux pêches profondes et aux écosystèmes marins vulnérables

Les fonds marins sont de plus en plus abimés par les activités anthropiques, particulièrement avec la pêche de fond qui s'est développée à l'aide de nouvelles technologies permettant d'aller à des profondeurs de plus en plus extrêmes. Ces activités de pêche ont donc des conséquences sur les écosystèmes marins et les habitats avec lequel les chalutiers pour la pêche profonde interagissent. Selon la nature du benthos et sa topographie, les espèces et les écosystèmes du sol seront plus ou moins affectés par la pêche dans des proportions irréversibles.

L'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer aborde la « *prévention de la pollution* » pour les engins utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins. Même si elle ne visait pas directement les activités de pêche mais plutôt les activités extractives des minerais dans les grands fonds et leurs sous-sols, la Convention établit que les mesures prises doivent contenir des mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que « *l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction* »¹⁸³⁶. C'est donc bien pour protéger toutes ces composantes des fonds marins et les écosystèmes les plus vulnérables que des mesures de conservation ont été requises des organisations de pêches, mises en place et que d'autres sont encore en discussion dans certaines zones.

La vulnérabilité n'est pas un concept absolu. Si les écosystèmes marins vulnérables sont définis comme fragiles physiquement, naturellement rares et sensibles à la majorité des perturbations, la vulnérabilité des ressources marines vivantes et des habitats peut varier dans une grande mesure en fonction du type d'engin de pêche utilisé ou de la nature de la perturbation¹⁸³⁷. Chaque écosystème ayant ses propres caractéristiques, certaines perturbations peuvent être considérées acceptables à un moment et en un lieu donné alors qu'on les jugera à l'origine de dommages irréversibles à un autre moment et en d'autres lieux¹⁸³⁸.

¹⁸³⁶ Article 194, §.s 2.c et 5, Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁸³⁷ FAO, *Pêche Profonde en Haute Mer, Vers une utilisation durable des ressources marines et la protection des écosystèmes marins vulnérables*, Rome, FAO, 2010, 12 p.

¹⁸³⁸ *Ibid.*

Dans ce contexte, la FAO a développé un instrument de référence pour les États, *les Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*¹⁸³⁹, au moyen d'un processus participatif. Ces directives ne sont pas contraignantes mais donnent des indicateurs sur ce qui peut caractériser un écosystème marin vulnérable (EMV). Une fois l'EMV identifié, les directives recommandent de prendre des mesures appropriées pour éviter les impacts négatifs sur celui-ci. Selon ces directives, les impacts négatifs sensibles sont ceux qui compromettent le fonctionnement de l'écosystème, c'est-à-dire qui affecte « *la capacité des populations touchées à se renouveler ; dégrade la productivité naturelle à long terme des habitats; cause une perte significative de la richesse des espèces, de l'habitat ou des types de communautés sur une base qui n'est pas que temporaire* »¹⁸⁴⁰.

L'APSOI, dans la mesure CMM2017/01, fait un rappel à la résolution 66/68 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui encourage les organisations régionales de pêche à prendre en compte les résultats de la recherche scientifique marine - y compris ceux issus des programmes de cartographie des fonds marins concernant l'identification des zones contenant des EMV¹⁸⁴¹ - et à prendre des mesures visant à prévenir les impacts négatifs de la pêche de fond sur ces écosystèmes, conformément aux directives de la FAO sur la pêche profonde en haute mer, ou à fermer ces zones à la pêche de fond jusqu'à l'adoption de ces mesures de conservation et de gestion.

Au moment de l'entrée en vigueur de l'APSOI en 2012, et après deux premières réunions des parties en 2016 et 2017, ces zones n'ont pas encore été identifiées. Légalement, la fermeture de ces zones jusqu'à l'adoption de mesures de conservation et de gestion ne peut donc s'appliquer.

Cette même mesure CMM2017/01 demande ainsi au Conseil scientifique d'évaluer l'impact de la pêche de fond dans la zone en prenant en compte les dernières données scientifiques, de cartographier les potentiels écosystèmes marins vulnérables et de déterminer un protocole avec des standards pour désigner de futures zones de protection qui seraient fermées à l'activité de pêche. La FAO tente de contribuer à la désignation pratique de ces EMV puisqu'elle a créé une plateforme internet pour rassembler des données scientifiques disponibles et partagées par tous¹⁸⁴².

¹⁸³⁹ FAO, *Directives Internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*, Rome, FAO, 2009, 73 p.

¹⁸⁴⁰ FAO, *Pêche Profonde en Haute Mer, Vers une utilisation durable des ressources marines et la protection des écosystèmes marins vulnérables*, 2010, op. cit.. Le document résume les caractéristiques pour considérer un EMV « *caractère uniques ou rareté en raison des espèces, des communautés ou des habitats qu'ils contiennent; importance fonctionnelle de l'habitat, c'est-à-dire des zones distinctes ou habitats nécessaires à la survie, au fonctionnement, au repeuplement/ à la reproduction ou au rétablissement des stocks de poisson, de stades biologiques particuliers (par ex. zones de développement des jeunes ou zones de repeuplement), ou d'espèces marines rares, menacées ou menacées d'extinction; fragilité, c'est-à-dire un écosystème fortement susceptible d'être endommagé par des activités anthropiques, notamment sous la forme d'un épuisement des espèces; caractéristiques du cycle biologique des espèces qui le composent et qui en rendent la récupération difficile, c'est-à-dire des écosystèmes qui sont caractérisés par des espèces à croissance lente, à longue espérance de vie, matures à un âge tardif et/ ou à recrutement faible ou imprévisible; complexité structurelle, c'est-à-dire des écosystèmes avec des processus écologiques tributaires de systèmes structurés* ».

¹⁸⁴¹ Pour l'APSOI, un Écosystème marin vulnérable désigne un écosystème marin identifié selon les critères énoncés au §. 42 FAO, *Directives Internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*, Rome, 2009, op. cit.

¹⁸⁴² Le site web sert de plateforme d'échange d'informations et d'outil de sensibilisation. (www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/en/).

Les pêcheries en eaux profondes présentent des défis spécifiques au droit des pêches dans les zones au-delà des juridictions nationales (ZAJN). Le manque de données scientifiques, difficiles et coûteuses à rassembler sur une zone aussi large et éloignée des côtes comme celle de l'océan Indien, conjugué avec la portée actuelle du cadre légal international de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, développé à une époque où la question de l'accès aux ressources difficiles *via* les progrès technologiques et scientifiques n'était pas envisagée, ne prend pas en compte la biodiversité en haute mer et limite l'action publique de protection de ces écosystèmes. Depuis l'entrée en vigueur de l'APSOI et la réglementation de la pêche dans cette zone, les préoccupations environnementales sur les écosystèmes marins vulnérables peuvent trouver un prolongement légal dans quelques mesures, sectoriellement, issu du secteur des pêches benthiques régionales qui les protègent contre ces activités.

En 2018, le Comité scientifique de l'APSOI, soutenu par l'Australie, a présenté 12 zones à la réunion des parties. Seules 5 zones ont été retenues par les parties pour les fermer aux activités de pêche de fond comme aires protégées benthiques de l'APSOI, dont des monts sous-marins¹⁸⁴³. Les réactions des États face à cet événement ne sont pas les mêmes car si l'Union européenne considère que « *les progrès réalisés sont significatifs* »¹⁸⁴⁴ avec la désignation pour la première fois de cinq zones protégées provisoirement dans la zone de l'APSOI, d'autres parties regrettent le choix de 5 zones seulement sur les 12 et soulignent l'approche de précaution qui n'a pas été prise en compte.

Aujourd'hui une zone de fermeture de pêche est davantage une « *aire, outil de management* » - ABMT *Area based management tool*, avec une approche sectorielle sous la double influence du droit de l'environnement et du droit des pêches. Les droits s'influencent mutuellement même si l'APSOI n'a pas un mandat de protection de l'environnement mais de gestion des pêches avec des enjeux économiques sur quelques espèces spécifiques. Les ministères représentés sont les ministères ou directions des pêches qui ont parfois une approche antagoniste avec celle des ministères de l'environnement. Si l'accès public aux documents du comité de conformité concède davantage de transparence afin de suivre les efforts entrepris des États en la matière, la question de la protection environnementale ne peut malgré tout pas rester au stade de ce traitement sectorielle et doit s'élargir aux autres organismes et institutions internationales du champ pêche (pélagique) reconnus dans la zone.

L'agenda international, avec une échéance à 2020 de 20% d'aires marines protégées dans chaque zone économique exclusive soutenu par la Convention sur la diversité biologique, peut produire une opportunité mais risque aussi de faire face à un bilan assez négatif. C'est une nouvelle dynamique d'engagements des acteurs internationaux pour la conservation des biens communs qui

¹⁸⁴³ MARSAC F., GALLETI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation", 2019, op.cit..

¹⁸⁴⁴ European commission communication, *SIOFA meeting adopts measures for sustainable fisheries in the South Indian Ocean*, 17 July 2018.

doit donc être enclenchée. Le changement climatique et la prise de conscience de la connectivité des écosystèmes est peut-être une chance pour changer le système de gouvernance internationale et aller vers une responsabilité solidaire qu'il conviendrait d'identifier.

Si l'APSOI tarde à adopter un plus large panel de mesures de protection qui contraignent les activités des pêcheurs des Etats Parties souhaitées par certaines parties, d'autres alternatives se présentent en droit international pour délimiter des zones protégées où les activités humaines seraient limitées.

§. II. Les zones protégées encouragées par le droit international de l'environnement

Hormis l'impact direct de la pêche en eaux profondes sur les fonds et les écosystèmes marins vulnérables documentés et l'avènement de périmètres de protection, plusieurs types de zones protégées peuvent être définis en droit international qui permettent la protection environnementale d'une zone ou d'un écosystème sur le sol mais également dans la colonne d'eau surjacente, même si la démarche scientifique et leur classification peuvent différer. Ces mesures interagissent avec différents types de pêches et les modalités d'exploitation des ressources halieutiques. On note aujourd'hui quatre voies en développement permettant une protection de ressources halieutiques: avec la dénomination d'aires marines protégées en zone sous juridiction et sous condition en haute mer (A); de zone protégée du patrimoine mondial de l'UNESCO (B), la contribution de la Convention sur la diversité biologique à la définition de zones d'importance écologique et biologique (C) puis enfin la question de nouvelles formes de la gouvernance visant la biodiversité au delà des juridictions débattues au sein des négociations actuelles visant à établir un accord contraignant sous les auspices de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (D).

A. La contribution des aires marines protégées nationales et transnationales

Le concept d'aire marine protégée (AMP) découle des parcs naturels des années 1970 avec un même constat : l'appauvrissement de la biodiversité nécessite une « *mise sous cloche* »¹⁸⁴⁵. Les objectifs des aires marines protégées et les perspectives socio-économiques et environnementales qui y sont intégrées évoluent, partant de la protection d'espaces dans les ZEE jusqu'aux zones protégées prolongées en haute mer (rares), voire de pleine mer (sous conditions et pour, jusqu'à présent remplir des fonctions de soutien à la pêche pélagique ou benthique).

¹⁸⁴⁵ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XIV, INDEMER, Pedone, 2009, p. 346.

En 1992, la Convention sur la diversité biologique (CDB) établit un « *système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique* »¹⁸⁴⁶. La CDB s'applique pour les parties sur le milieu marin en adéquation avec le droit de la mer¹⁸⁴⁷. C'est en 2011 que cet objectif se précise avec le Plan stratégique 2011-2020 qui inclut les objectifs d'Aichi pour la biodiversité avec l'objectif 11 de créer d'ici à 2020 10% de zones marines et côtières protégées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et connectés (reliés)¹⁸⁴⁸. Ces engagements politiques marquent le début de l'expansion géographique d'aires marines protégées connectées malgré les erreurs inhérentes au calcul de leur couverture (généralement surestimé) en pourcentage du territoire maritime des États côtier¹⁸⁴⁹.

Des grands États côtiers comme l'Australie, la France, les États Unis, le Royaume Uni sont à l'initiative de la promotion et de la création de très grandes aires marines protégées dans leurs ZEE¹⁸⁵⁰. Cependant, les statuts des aires marines protégées varient énormément en créant un « *ensemble de droits et d'obligations faisant système* »¹⁸⁵¹. Il est difficile de dresser une typologie juridique des aires marines protégées car leurs usages sont très différents ainsi que l'éventail des mesures de police qui s'y développent. Seul l'Union internationale pour la conservation de la Nature (UICN) a créé un cadre de référence pour classer les aires marines protégées en fonction de leur degré de protection. On compte six niveaux de protection allant de la protection intégrale, sans aucun usage ni exploitation humaine dans la zone à une gestion durable dont le contenu et la portée diffèrent selon l'échelon de protection¹⁸⁵². Il est à noter que de cette classification de l'UICN n'inclut pas les aires de gestion des pêches qui ne déclarent pas d'objectifs de conservation.

¹⁸⁴⁶ Article 8.a, Nations Unies, *Convention sur la diversité biologique*, 1992.

¹⁸⁴⁷ *Ibid.*, Article 22, « Relations avec d'autres conventions internationales », « Les Parties contractantes appliquent la présente Convention, en ce qui concerne le milieu marin, conformément aux droits et obligations des États découlant du droit de la mer ».

¹⁸⁴⁸ Objectif 11 Aichi : « D'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin », Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, 2011, <https://www.cbd.int/sp/targets>

¹⁸⁴⁹ SMALHORN-WEST P., GOVAN H., « Towards reducing misrepresentation of national achievements in marine protected area targets », *Marine Policy* 97, November 2018, p 127.

¹⁸⁵⁰ FERAL F., SALVAT B. (eds.), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées : recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime - Le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer*, éd. L'Harmattan, Collection Maritimes, Paris, 2014 ; CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 130.

¹⁸⁵¹ CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 131.

¹⁸⁵² Les catégories d'aires marines protégées de l'UICN : I (a) qui « contient des aires protégées qui sont mises en réserve pour protéger la biodiversité ainsi qu'éventuellement, des caractéristiques géologiques/géomorphologiques, où les visites, l'utilisation et les impacts humains sont strictement contrôlés et limités pour garantir la protection des valeurs de conservation. Ces aires protégées peuvent servir d'aires de référence indispensables pour la recherche scientifique et la surveillance continue ». I (b) « Les aires protégées de la catégorie Ib sont généralement de vastes aires intactes ou légèrement modifiées, qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives, qui sont protégées et gérées aux fins de préserver leur état naturel ». Cette première catégorie est une réserve naturelle intégrale. Les aires protégées de la catégorie II sont « de vastes aires naturelles ou quasi naturelles mises en réserve pour protéger des processus écologiques de grande échelle, ainsi que les espèces et les caractéristiques des écosystèmes de la région, qui fournissent aussi une base pour des opportunités de visites de nature spirituelle, scientifique, éducative et récréative, dans le respect de l'environnement et de la culture des communautés locales ». Son objectif est de protéger la biodiversité naturelle, la structure écologique et les processus environnementaux sous-jacents afin de promouvoir l'éducation et les loisirs. Les aires protégées de la catégorie III sont « mises en réserve pour protéger un monument naturel spécifique, qui peut être un élément topographique, une montagne ou une caverne sous-marine, une caractéristique géologique telle qu'une grotte ou même un élément vivant comme un îlot boisé ancien. Ce sont généralement des aires protégées assez petites et elles ont souvent beaucoup d'importance pour les visiteurs ». Les aires protégées de la catégorie IV visent à protéger « des

D'un point de vue de la gestion des pêches, l'aire marine protégée est devenue un outil de protection visant à produire des externalités positives d'augmentation de la biomasse des stocks halieutiques, en protégeant des zones de frai ou des habitats, et de la productivité des écosystèmes dans leur ensemble pour une exploitation plus florissante des ressources à l'intérieur de la zone ou à l'extérieur selon un cadre juridique défini.

L'aire marine protégée est avant tout une forme de « *régulation spatiale de l'environnement* »¹⁸⁵³. Elle peut être qualifiée de « *zone marine dans laquelle les ressources naturelles font l'objet d'une protection totale ou partielle* »¹⁸⁵⁴. Elle n'exclut donc pas forcément les activités anthropiques, la pêche pouvant y être autorisée sous certaines conditions ou être interdite selon les objectifs de conservation ou de gestion recherchés. Les droits d'accès sont règlementés et les concessions d'exploitation, comme les licences de pêche, limitées pour un nombre de personnes ou une quantité de ressources pouvant être extraite de la zone.

En droit international, l'absence de définition juridique reconnue et de procédures harmonisées pour désigner et gérer une aire marine protégée ne fait pas obstacle au fait que certaines conventions régionales ou organisations, dans leur zone de compétence, cherchent à créer un régime d'autolimitation volontaire à l'aide d'aires marines protégées dans un ensemble de réseaux écologiques, intégrant la haute mer, dernière frontière maritime, que des aires marines protégées, jadis nationales, franchissent parfois. Dans ce dernier cadre, les États créent des régimes de protection opposables aux États parties qui ne limitent pas la liberté de la haute mer, reconnue par le droit international, aux autres États non adhérents¹⁸⁵⁵. Chaque institution intergouvernementale peut créer des critères et des procédures de pré-désignation de telles zones. Mais le droit de la mer contemporain doit alors s'impliquer pour garantir ces réalisations¹⁸⁵⁶ et il n'y était pas parvenu jusqu'à présent, faute de base légale (droit de la mer) à mobiliser.

espèces ou des habitats particuliers, et leur gestion reflète cette priorité. De nombreuses aires protégées de la catégorie IV ont besoin d'interventions régulières et actives pour répondre aux exigences d'espèces particulières ou pour maintenir des habitats, mais cela n'est pas une exigence de la catégorie ». Son objectif principal est de maintenir, conserver et restaurer des espèces et des habitats. La catégorie V correspond à « *une aire protégée où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une zone qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et paysagère considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir la zone, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs* ». La conservation de la nature qui y est associée, ainsi que d'autres valeurs créées par les interactions avec les hommes et leurs pratiques de gestion traditionnelles. Les aires protégées de la catégorie VI « *préservent des écosystèmes et des habitats, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes de gestion des ressources naturelles traditionnelles qui y sont associés. Elles sont généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles ; une certaine proportion y est soumise à une gestion durable des ressources naturelles ; et une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, y est considérée comme l'un des objectifs principaux* ». L'objectif est de « *protéger des écosystèmes naturels et utiliser les ressources naturelles de façon durable, lorsque conservation et utilisation durable peuvent être mutuellement bénéfiques* », DAY J., DUDLEY N., HOCKINGS M., HOLMES G., LAFFOLEY D., STOLTON S., WELLS S., *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*, Gland, Suisse: UICN, 2012, p 9.

¹⁸⁵³ CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 121.

¹⁸⁵⁴ CCAMLR, site internet : <https://www.ccamlr.org/fr/science/aires-marines-prot%C3%A9g%C3%A9es-amp>

¹⁸⁵⁵ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p 350.

¹⁸⁵⁶ GALLETTI F., « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », SOBRINO HEREDIA J.M. (Dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance*

À l'heure actuelle, sur les 18 programmes des mers régionales sous les auspices du PNUE, seuls quatre ont pu prendre des mesures relatives aux aires marines protégées dans les zones au-delà des juridictions nationales dans le cadre de leur mandat : la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique (CCAMLR) ; la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)¹⁸⁵⁷ ; la Convention de Barcelone (Méditerranée) et le SPREP (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme). Ces conventions contiennent une base légale pour faire évoluer, définir et mettre en œuvre des AMP au niveau régional, dans les zones au-delà des juridictions nationales, sans s'opposer au droit de la mer, de manière plus ambitieuse pour les États parties ayant accepté les mesures établies. Ces initiatives montrent en outre toutes les difficultés à surmonter pour passer de la théorie à la pratique juridique, d'autant plus que ces nouveaux périmètres de conservation ne sont pas acquis en l'absence d'un cadre juridique international¹⁸⁵⁸ nouveau (les négociations sur l'Accord contraignant).

Soumise à quelques variations de procédures, la conception d'une aire marine protégée se déroule généralement en quatre étapes avec pour commencer l'évaluation des besoins de conservation, ensuite la définition des objectifs pour établir l'aire marine protégée, vient l'intégration des caractéristiques biologiques de la zone (distribution des espèces, endémismes, etc.), pour finir par la sélection géographique d'un site durable pour l'aire marine protégée¹⁸⁵⁹. Cette procédure s'applique aussi à la détermination d'autres zones de protection. Une fois l'aire marine protégée délimitée avec la mise en place d'un ensemble de règles juridiques pour les différents usages et l'accès aux ressources, un espace de « *police* » est créé par l'État, appareil qui fonctionne généralement en interaction avec la société civile et le secteur privé, pour surveiller l'ensemble des interdictions, des procédures et assurer les fonctions de contrôle¹⁸⁶⁰. Si les États ont compétence pour créer des aires marines protégées dans leur ZEE avec des pouvoirs de police y afférant (dont la police des pêches), la question de la création des aires marines protégées à l'échelon régional englobant des zones de haute mer ou composés par elles est plus complexe lorsque des formes de protection juridique s'établissent.

L'une des premières aires marines protégées à avoir été établie en haute mer fut en 2009 l'aire marine protégée du plateau sud des îles Orcades du Sud (South Orkney Islands Southern Shelf) aux termes de la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) avec des objectifs de gestion spécifiques et une instance de gestion officielle en 2009 dans un domaine

des mer et océans. The contribution of the United Nations Conference of the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas, 2 Vols., Editoriale Scientifica, Napoli, pp 765-791.

¹⁸⁵⁷ OSPAR, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic* (OSPAR), 1992.

¹⁸⁵⁸ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p 347.

¹⁸⁵⁹ CLARK M., WATLING L., ROWDEN A., GUINOTTE J., SMITH C. (2011). A global seamount classification to aid the scientific design of marine protected area networks. *Ocean & Coastal Management*. 54. 19-36. 10.1016/j.ocecoaman.2010.10.006, p 19.

¹⁸⁶⁰ CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 126, 128 et 129.

sectoriel, la pêche. Cependant celle-ci n'est pas considérée comme une aire marine protégée de la catégorie I de l'IUCN où aucune activité humaine n'est autorisée mais figure dans la catégorie IV (à des fins de conservation, avec intervention au niveau de la gestion) de l'IUCN¹⁸⁶¹. Les discussions sur cette aire marine protégée remontent à 2007¹⁸⁶². Le rapport annuel de la Commission CCAMLR précisait alors qu'« *une procédure doit être établie pour identifier les zones à protéger et à promouvoir les objectifs de conservation de la CCAMLR* »¹⁸⁶³. En 2011, la CCAMLR adopte la mesure de conservation 91-04 (MC 91-04) « *Cadre général de l'établissement des aires marines protégées de la CCAMLR* » encadrant la création de ses AMP¹⁸⁶⁴.

Dans la pratique, la zone de la CCAMLR implique des conditions de contrôle inhospitalières dans la zone et fragiles car les moyens de contrôle se basent sur l'auto contrôle des États du pavillon, avec une augmentation de la valeur des ressources capturées qui peut inciter davantage les opérateurs vers la pêche illicite¹⁸⁶⁵. Cette première aire marine protégée se fonde aussi sur la volonté d'interdire les activités de pêche sous toutes leurs formes, hormis celles touchant à la recherche scientifique, surement pour mieux les contrôler. Aucun rejet ni transbordement n'y est non plus autorisé. Toutefois, l'évaluation de la mise en œuvre effective des mesures de conservation et de gestion de la CCAMLR au moyen de mesures de gestion des pêcheries, par rapport à la définition d'une aire marine protégée établie par l'IUCN, montre que la gestion de cette aire et sa définition ont été évaluées de manière isolée puisque le Comité scientifique n'a pas considéré comment la CCAMLR mettait en œuvre ces mesures de gestion pour atteindre les objectifs généraux de la Convention¹⁸⁶⁶. Ainsi, le plateau sud des îles Orcades est considéré par certains auteurs comme assimilé à la catégorie Ia de l'IUCN, soit une aire gérée principalement à des fins scientifiques¹⁸⁶⁷.

Dans une autre zone, celle de la Méditerranée, la Convention de Barcelone du 16 février 1976 a créée le premier fondement juridique régional pour la création d'AMP en haute mer¹⁸⁶⁸, par le statut d'Aire spécialement protégée d'intérêt méditerranéen (ASPIM) selon des critères scientifiques précis, valables pour les zones maritimes côtières et au-delà des zones sous juridiction nationale. Ces ASPIM créent un fondement juridique régional sur la base de l'annexe I de la Convention de Barcelone autorisant une aire marine protégée à s'inscrire en zone de haute mer si les parties voisines concernées se mettent en accord dans les zones où les limites de souveraineté ou de juridiction ne sont pas encore définies¹⁸⁶⁹. Ces ASPIM s'appliquent aux vingt pays signataires qui se sont engagés

¹⁸⁶¹ §. 127., CCAMLR, *Report of the CCAMLR Workshop on Marine Protected Areas*, 2005

¹⁸⁶² Voir site internet CCAMLR : <https://www.ccamlr.org/fr/science/aires-marines-prot%C3%A9g%C3%A9es-amp>

¹⁸⁶³ §. 7.18 CCAMLR, *Report of the twenty-six meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 2007.

¹⁸⁶⁴ CCAMLR, *Conservation measure 91-04, General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas*, 2011.

¹⁸⁶⁵ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p 351.

¹⁸⁶⁶ NICOLL R., DAY J.C., *Correct application of the IUCN protected area management categories to the CCAMLR Convention Area*, Marine Policy 77, 2017, p 12.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*, p 12.

¹⁸⁶⁸ A travers l'outil des Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) issues du Protocole de Monaco le 24 novembre 1996.

¹⁸⁶⁹ *Ibid.*, Annexe I, C) Statut juridique. Champ d'application des ASPIM L'article 9 du Protocole énonce la procédure pour la création et l'inscription des ASPIM. L'alinéa 1 concerne le champ d'application des ASPIM. Celles-ci peuvent être créées dans les «

ainsi qu'à l'Union européenne. La première concrétisation est la délimitation du Sanctuaire Pélagos en 1999 pour les mammifères marins, issue de l'Accord Pelagos entre la France, l'Italie et Monaco, en tant qu'ASPIM transfrontalière qui comprend des eaux nationales et des espaces de haute mer adjacente¹⁸⁷⁰. Ce sanctuaire institue une coopération entre les services compétents des différents États pour l'exercice de la surveillance en mer¹⁸⁷¹. L'entrée en vigueur de cet accord Pelagos tripartite, le 21 février 2002, après ratification par les 3 pays (France, Italie, Monaco), constitue un précédent intéressant en couvrant des espaces de haute mer. Mais il est le seul en Méditerranée.

Pourtant des difficultés persistent quant à sa gestion et son contrôle, et ce d'autant plus que les ressources y sont plus abondantes attirant les opérateurs de pêche INN. C'est une problématique récurrente pour les aires marines protégées, qui plus est en haute mer, car elles font face aux limites du droit international. Par exemple, comme il est expliqué dans la note de l'UNEP sur la création d'Aires Marines Protégées, l'Accord conclu à Rome en 1999 créant le sanctuaire pélagos en Méditerranée, le l'article 14, § 2 est ambigu en ce qu'il permet aux États Parties d'être compétents pour veiller à l'application de l'Accord en haute mer à l'égard des navires battant leur pavillon et des navires battant le pavillon d'États tiers¹⁸⁷². Mais dans ce dernier cas, cette compétence s'effectuera dans « *les limites prévues par les règles de droit international* ». En effet, les dispositions de l'Accord ne s'appliquent qu'aux États parties. Deux interprétations sont donc possibles pour cet alinéa : soit les parties décident de ne pas mettre en œuvre les règles de l'Accord pour les navires battant pavillon d'États tiers, car cela constituerait une violation du principe de liberté de la haute mer, soit les États parties déclarent une ZEE en accord avec les pays voisins pour pouvoir finalement assurer l'application des dispositions de l'Accord à l'égard des navires battant le pavillon d'États tiers¹⁸⁷³. Ce dernier schéma est théoriquement probable puisque peu d'États dans le bassin méditerranéen ont établi une ZEE. Dans la pratique, le contexte politique de la délimitation maritime est plus complexe car cela mène généralement à des conflits au vu des enjeux clés pour l'utilisation des bassins maritimes de la Méditerranée¹⁸⁷⁴, région historiquement dépendante de ces espaces.

À cet égard, la France constitue une bonne illustration. Elle a déclaré sa ZEE par le décret n°2012-1148 du 12 octobre 2012 relatif à la création d'une ZEE au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée. Avec cette proclamation unilatérale, la France peut désormais assurer l'application des dispositions de l'Accord à l'égard des navires situés dans les eaux du sanctuaire sous sa juridiction et battant le pavillon d'États tiers. Cette décision a généré quelques conflits avec

zones marines et côtières soumises à la souveraineté ou à la juridiction des Parties » et dans des « zones situées en tout ou en partie en haute mer.

¹⁸⁷⁰ Signature à Rome par la France, la Principauté de Monaco et l'Italie d'un et adoption d'une déclaration ministérielle.

¹⁸⁷¹ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p. 354.

¹⁸⁷² UNEP-MAP-RAC/SPA., *Note sur la création d'Aires Marines Protégées au-delà des juridictions nationales ou dans des zones en mer Méditerranée pour lesquelles les limites de souveraineté ou de juridiction ne sont pas encore définies*, SCOVAZZI T., Ed. RAC/SPA, Tunis, 2011, p. 8.

¹⁸⁷³ *Ibid.*, p. 28.

¹⁸⁷⁴ GALLETI F., CAZALET B., « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée : du droit de la mer et de la situation d'indétermination des "eaux sous juridiction" en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », 2012, op. cit.

l'Espagne qui a rapidement créé, aussi unilatéralement, sa ZEE, incarnant ainsi une stratégie offshore des États plutôt que viser l'objectif d'établir une politique commune de gestion des pêches et de conservation¹⁸⁷⁵.

En atlantique Nord-Est, avec les six « AMP » de la Convention OSPAR, qui comprend 16 parties, dont l'emblématique cas de *Charlie Gibbs*, la situation pourrait permettre de constituer un réseau écologique participant à l'aménagement d'aires protégées pélagiques en haute mer. Pour les termes de « diversité biologique », « écosystème » et « habitat », la Convention OSPAR se réfère à la Convention sur la diversité biologique (CDB) du 5 juin 1992¹⁸⁷⁶.

L'objectif de la Convention OSPAR est de créer des aires, non sectorielles, mais intégrées car c'est une zone clé en matière de biodiversité. Un projet pilote s'est d'ailleurs mis en place en coopération avec les organisations sectorielles compétentes comme la CPANE, l'OMI et l'ISA¹⁸⁷⁷. Il est intéressant de constater que cette initiative a néanmoins été initiée par la CPANE et donc le secteur de la pêche.

Malgré tout, en pratique, une évaluation de la situation de toutes les AMP dans la zone OSPAR démontre que toutes les mesures adoptées incluant les mesures de surveillance de ces zones ne sont pas toujours traduites. Le secrétariat ne dispose pas non plus de données suffisantes pour évaluer si l'objectif a été atteint¹⁸⁷⁸. Le contrôle et la surveillance de ces zones s'effectuent à travers le programme de surveillance environnementale coordonnée (CEMP) qui est un travail de suivi et d'évaluation d'OSPAR où les Parties contractantes cherchent à coordonner le fonctionnement des activités de surveillance, de collecte et d'évaluation afin de faciliter le développement d'évaluations communes et cohérentes répondant aux questions identifiées¹⁸⁷⁹. C'est également ici une forme de suivi et de surveillance sur un modèle « managérial ».

Finalement, les programmes des mers régionales ont un rôle clé à jouer dans la création d'aires marines protégées de haute mer. Toutefois, dans certaines régions, les accords n'encadrent pas la haute mer. C'est le cas dans l'océan Indien avec la Convention de Nairobi qui couvre une zone intégrant uniquement les eaux sous juridictions nationales de la région. Par conséquent, l'établissement d'aires marines protégées dans la zone de haute mer est impossible à moins d'étendre le mandat de la Convention. C'est ce que l'Assemblée générale des Nations Unies en 2016 va recommander dans sa résolution 2/10, encouragent les parties contractantes aux conventions sur les mers régionales existantes à envisager la possibilité d'élargir la portée régionale de ces instruments¹⁸⁸⁰. Cette extension et la mise en place d'aires marines protégées, en théorie possible,

¹⁸⁷⁵ ROS. N., « les Nouvelles zones économique exclusives en Méditerranée », In ROS N., GALLETTI F., (Dir), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées »*. *Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, 2016, op. cit., p 14.

¹⁸⁷⁶ Article 1, Annexe V, OSPAR, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, op. cit., 1992.

¹⁸⁷⁷ COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p 355.

¹⁸⁷⁸ OSPAR, *Summary Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas 2016*, Thematic Assessment, https://www.ospar.org/site/assets/files/1879/mpa_status.pdf

¹⁸⁷⁹ OSPAR Coordinated Environmental Monitoring Programme (CEMP), (OSPAR Agreement 2016-01), updated in 2018

¹⁸⁸⁰ Traduit de l'anglais « *encourages the contracting parties to existing regional seas conventions to consider the possibility of increasing the regional coverage of those instruments in accordance with international law* », Assemblée générale des Nations Unies (2016) résolution 2/10

seraient néanmoins limitées dans les faits par le mandat de la Convention. Comme pour les autres conventions sur les mers régionales, seules les parties du programme régional se voient imposer une gestion contraignante de ces zones. De plus, cette mise en place requerra impérativement une coordination avec les autres institutions internationales comme l'APSOI, ou l'AIFM pour la gestion de l'exploitation de ressources minérales dans les grands fonds.

Avec l'hétérogénéité des cultures bureaucratiques, c'est la détermination de la structure investie de la responsabilité des aires marines protégée (le département ministériel ou l'organisme délégué relativement autonome, comme en France avec l'Agence des aires marines protégées) qui finit par arbitrer les utilisations en favorisant selon les rapports de force un secteur ou un autre comme le secteur économique des pêches ou la protection de l'environnement¹⁸⁸¹.

Ajoutant à cela les zones de protection, les régulations spécifiques en matière de pêche prévues par les ORGP, les approches sectorielles qui se heurtent à des limites et les champs de couverture spatiale, il devient compliqué de faire coïncider l'ensemble avec une prise en compte globale des écosystèmes.

Malgré l'appel important de la communauté internationale pour l'action et le support des ORGP au regard de la protection de la biodiversité en haute mer, ces quelques exemples ne sont encore que des exceptions (soit à cause d'écosystèmes particuliers, soit à cause d'un contexte juridique historique favorable) et des difficultés persistent quant à leur gestion. De plus, sur une même zone, les ORGP ont différents mandats et compétences sur les espèces. Dans ce contexte, pour que l'AMP puisse jouer pleinement son rôle écologique, sa mise en œuvre devra être coordonnée entre les ORGP et les autres institutions sectorielles. En particulier, le contrôle qui se doit d'être plus sévère sur ces zones. Le régime d'AMP « pélagique » en haute mer est uniquement opposable à certains pavillons ou certains États, non susceptible de limiter les libertés générales reconnues aux États non adhérents par le droit international, notamment en matière de recherche scientifique marine, d'exploitation minière, de pose de câbles, de navigation, de survol, de rejets, etc. De plus, il faut noter que la « *colonisation juridique* » de la haute mer par les aires marines protégées est une hypothèse qui insère les États et les opérateurs des filières halieutiques dans des rapports écologiques mais aussi économiques¹⁸⁸².

¹⁸⁸¹ CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 137, 138 et 139.

¹⁸⁸² GALLETI F., « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », 2014, op. cit.

B. Le classement d'une zone au patrimoine mondial de l'UNESCO, du label environnemental à la zone de protection

L'idée d'aires marines protégées en haute mer fait malgré tout « *son chemin* » et montre que « *l'heure est venue de corriger cet oubli historique* » selon un rapport récent de l'UNESCO¹⁸⁸³. Rien dans la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée en 1972, ne suggère qu'il faille exclure de cette protection le patrimoine naturel ou culturel de valeur universelle exceptionnelle (VUE), concept fondateur situé en dehors des limites des juridictions nationales¹⁸⁸⁴. L'UNESCO est une organisation internationale avec 191 États parties, ce qui en fait une convention quasiment universelle avec un champ d'application international, plus large que les précédentes initiatives régionales, mélangeant des aspects environnementaux mais aussi sociaux et culturels. Si les réserves de l'UNESCO ne s'appliquent pas en haute mer, la protection du patrimoine naturel ou culturel de valeur universelle exceptionnelle l'autorise¹⁸⁸⁵. La Convention de l'UNESCO établit des critères qui déterminent la VUE. Sur les dix critères du patrimoine mondial, quatre se rapportent au patrimoine naturel qui pourraient s'appliquer à la haute mer¹⁸⁸⁶.

Dans le premier rapport sur un possible patrimoine naturel en haute mer, l'UNESCO a déterminé cinq zones potentielles en haute mer à valeur universelle exceptionnelle potentielle dont une aire dans la zone de l'océan Indien, l'Atlantis Bank. Une zone qui a finalement été définie comme zone de fermeture de pêche par l'APSOI en 2018¹⁸⁸⁷.

L'Atlantis Bank est une île fossilisée engloutie d'une richesse paléontologique unique et qui a contribué à la compréhension de la géologie des dorsales « *ultra-lentes* » dans les fonds marins¹⁸⁸⁸. Cette île forme un banc tectonique qui n'est ni d'origine volcanique ni un mont sous-marin mais où la faune d'eau profonde y est très diversifiée¹⁸⁸⁹. Dans ce cadre, la valeur universelle est justifiée par l'UNESCO en vertu de trois critères : - VIII – grands stades de l'histoire de la terre et processus géologiques - (s'il y a sans doute des équivalents ailleurs dans le monde, l'Atlantis Bank est l'exemple le plus documenté et le plus étudié de ce type d'origine tectonique) ; IX - processus écologiques et

¹⁸⁸³ UNESCO, IUCN, *Le patrimoine mondial en haute mer, une idée qui fait son chemin*, Janvier 2017.

¹⁸⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁸⁵ En revanche, le §. 3 de l'article 2 du cadre statutaire prévoit que « *les réserves de biosphère restent placées sous la juridiction souveraine des États où elles sont situées* ». Ainsi, il n'est pas possible de créer des réserves de biosphère marines en haute mer.

¹⁸⁸⁶ Les critères pour l'inscription de patrimoine naturel sur la liste du patrimoine mondial sont « *vii. Représenter des phénomènes naturels remarquables ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles viii. Etre des exemples éminemment représentatifs des grands stades de l'histoire de la Terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande importance ix. Etre des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins x. Contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation* », UNESCO, IUCN, le patrimoine mondiale en haute mer, une idée qui fait son chemin, 2017, op. cit.

¹⁸⁸⁷ MARSAC F., GALLETTI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation", 2019, op. cit.

¹⁸⁸⁸ UNESCO, IUCN, *Le patrimoine mondial en haute mer, une idée qui fait son chemin*, 2017, op. cit.

¹⁸⁸⁹ *Ibid.*

biologiques dans l'évolution des écosystèmes, communautés de plantes et d'animaux - car il abrite une faune d'eau profonde diversifiée avec des jardins de coraux et des communautés de falaise maritime d'eau profonde complexes, caractérisées par de grandes anémones, des éponges de la taille d'un fauteuil, des octocoralliaires et des araignées de mer prédatrices. L'étude ajoutera aussi que « *parmi les requins et les coraux solitaires que l'on trouve au sommet figurent des espèces inconnues qui n'ont pas encore reçu d'appellation scientifique* »¹⁸⁹⁰; et enfin le critère X – diversité biologique et espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle - car l'Atlantis Bank est un point chaud pour la biodiversité avec certaines espèces encore inconnues et des écosystèmes fragiles qui se régénèrent lentement.

Le site a aussi été proposé comme zone d'importance écologique ou biologique (ZIEB) auprès de la Convention pour la diversité biologique et déclaré comme une aire benthique protégée (BPA) de l'APSOI, après avoir été une aire benthique protégée professionnelle et volontaire établie par l'association des pêcheurs de grands fonds du sud de l'océan Indien (SIODFA Southern Indian Ocean Deepsea Fishers Association). Ceci a constitué ainsi un fondement de l'analyse de l'UNESCO pour en faire l'un des cinq sites candidats au patrimoine mondial.

Si cette aire entre officiellement au titre du patrimoine mondial marin, le mandat de l'APSOI dans cette zone peut être questionné. Est-ce que le droit international imposera cette zone protégée définitivement par défaut aux pêcheurs ou est-ce que les parties de l'APSOI, aussi parties à la CDB pour la plupart, décideront volontairement d'adopter des mesures de gestion définitives, et non plus temporaires, sur l'Atlantis Bank. L'apport du droit international émanant de l'UNESCO peut impliquer un besoin de contrôle plus sévère sur ces zones pour lutter contre toutes activités non conformes (transport, extractions, etc.) dont la pêche INN. La mise en cohérence devient une obligation et une ORGP qui ne tiendrait pas compte de ce nouveau statut du site ne pourrait maintenir longtemps cette posture.

En définitive, les spécificités du benthos et le lien viscéral qu'entretiennent les flottes spécifiques effectuant des activités de fonds, certaines en eaux profondes ne peuvent pas être dissociés de sa protection. Des instruments comme la Convention sur la diversité biologique (CDB) ou la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) sont également concernées.

C. La contribution de la Convention sur la diversité biologique et de la CITES à la réduction de la pêche de certaines espèces ou au contrôle de leur commercialisation

¹⁸⁹⁰ UNESCO, IUCN, *Le patrimoine mondial en haute mer, une idée qui fait son chemin*, 2017, op. cit.

Deux autres textes juridiques et corpus de protection prônent davantage une approche de protection de la diversité biologique par l'espèce plutôt que par l'espace marin. Toutefois, ils sont tout de même intégrée à une protection d'espace (1) ou au droit du commerce des espèces (2).

1. Les zones d'importance écologique et biologique de la CDB : un moyen de réduire la pêche de certaines espèces ?

La Convention sur la diversité biologique (CBD) fournit quelques dispositions fondamentales pour la protection des océans. Cette Convention établit en 2008 sept critères définissant des zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) (*EBSA* pour l'acronyme en anglais) distribuées aussi sur la haute mer et les habitats de grand fonds¹⁸⁹¹ : 1) Unicité ou Rareté, 2) Importance particulière pour les stades de vie des espèces, 3) Importance pour les espèces et /ou habitats menacés, en danger ou en déclin, 4) Vulnérabilité, fragilité, sensibilité ou récupération lente, 5) Productivité biologique, 6) Biodiversité 7) Naturel. L'Atlantis Bank a d'ailleurs été évalué selon ces critères, même si aucune décision n'a été prise à ce jour par la réunion des parties de la CDB¹⁸⁹². Cette procédure peut donner des indicateurs aux ORGP pour décrire des zones de grandes tailles mais elles n'ont pas de conséquences juridiques pour le moment ; contrairement aux écosystèmes marins vulnérables dont la rencontre génère des conséquences pour le pêcheur, il n'y a aucune obligation de protéger les zones d'importance écologique et biologique en droit international ou d'incorporer les procédures et standards de la CBD dans les procédures de décision¹⁸⁹³. Leurs périmètres souvent très vastes reste pour l'instant un marchepied éventuel pour argumenter des efforts de gouvernance écologique mais pas plus. Dans l'APSOI, le conseil scientifique a proposé en annexe H les critères sur lesquels il s'appuiera pour définir des aires benthiques protégées, proche de ceux de la CBD dans la région (Figure 10 de l'annexe). Ces critères ont été validés par les parties en 2018 pour exclure sur l'Atlantis Bank ainsi que sur d'autres monts sous-marins (petites zones) toute activité de pêche benthique.

2. La Convention sur le commerce international des espèces de faunes et flores sauvages menacées d'extinction (CITES), moyen d'encadrer le commerce d'espèces listées et pêchées ?

En droit de l'environnement, pour se déplacer d'une approche de protection basée sur les espèces à ne pas capturer vers un cadre d'organisation de la capture, du transport, du commerce et de l'importation d'espèces pêchées, il faut passer par la Convention sur le commerce international des espèces de faunes et flores sauvages menacées d'extinction (CITES). Elle peut à travers une protection catégorisée limiter le commerce de certaines espèces en situation de danger d'extinction, parfois lié à une pêche trop intense et impliquant un grand nombre d'activités de pêche INN.

¹⁸⁹¹ UNEP, *Décision IX/20. adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique*, Neuvième réunion, Bonn, 19–30 mai 2008.

¹⁸⁹² Template for Submission of Scientific Information to Describe Ecologically or Biologically Significant Marine Areas, <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/ebsa-sio-01/other/ebsa-sio-01-uk-03-en.pdf>

¹⁸⁹³ (Gjerde, 2013, p 546.).

La CITES, a pour but de « *veiller à ce que le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces auxquelles ils appartiennent* »¹⁸⁹⁴. Aujourd'hui, plus de 35.000 espèces sauvages sont protégées selon différentes catégories, incluant des espèces marines interdites de capture et des espèces qui représentent une ressource halieutique commerciale, pour elles-mêmes ou pour un de leurs attributs (ailerons par exemple). Les catégories de protection sont identifiées à travers trois annexes qui permettent de contrôler et de réglementer le commerce international des spécimens inscrits.

L'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction dont le commerce n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles¹⁸⁹⁵. On note notamment en annexe 1 plusieurs espèces de baleines, de rorquals et de dauphins, des amphibiens, des requins et raies.

L'Annexe II comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie¹⁸⁹⁶.

L'annexe III comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres Parties à la CITES leur assistance pour en contrôler le commerce¹⁸⁹⁷. La procédure à suivre pour procéder à des changements dans l'Annexe III est distincte de celle pour les Annexes I et II car chaque Partie est habilitée à y apporter unilatéralement des amendements¹⁸⁹⁸.

Concernant les poissons, 8 espèces sont répertoriées en annexe I, 7 espèces en annexe II et 1 espèce en annexe III avec les concombres de mer, en Inde et au Pakistan par exemple.

Le commerce d'espèces provenant de la mer répond à quelques dispositions particulières notées à l'article 5¹⁸⁹⁹ et l'article 6¹⁹⁰⁰ de la CITES.

La Conférence des Parties (CoP) est l'organe décideur de la Convention et comprend toutes les parties à la CITES qui se sont accordées dans la résolution Conf. 9.24 (Rev. CoP17) sur des critères biologiques et commerciaux contribuant à déterminer si une espèce devrait être inscrite à l'Annexe I

¹⁸⁹⁴ CITES, site officiel : <https://cites.org/fra/disc/what.php>

¹⁸⁹⁵ *Ibid.*

¹⁸⁹⁶ *Ibid.*

¹⁸⁹⁷ *Ibid.*

¹⁸⁹⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹⁹ Article 5, « L'introduction en provenance de la mer d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I nécessite la délivrance préalable d'un certificat par l'organe de gestion de l'État dans lequel le spécimen a été introduit. Ledit certificat doit satisfaire aux conditions suivantes : a) une autorité scientifique de l'État dans lequel le spécimen a été introduit a émis l'avis que l'introduction ne nuit pas à la survie de ladite espèce, b) un organe de gestion de l'État dans lequel le spécimen a été introduit a la preuve que dans le cas d'un spécimen vivant, le destinataire a les installations adéquates pour le conserver et le traiter avec soin, c) un organe de gestion de l'État dans lequel le spécimen a été introduit a la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé à des fins principalement commerciales ». Nations Unies, *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, Signée à Washington le 3 mars 1973, Amendée à Bonn, le 22 juin 1979 Amendée à Gaborone, le 30 avril 1983.

¹⁹⁰⁰ Article 6, L'introduction en provenance de la mer d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II nécessite la délivrance préalable d'un certificat par l'organe de gestion de l'État dans lequel le spécimen a été introduit. Ledit certificat doit satisfaire aux conditions suivantes : a) une autorité scientifique de l'État dans lequel le spécimen a été introduit a émis l'avis que l'introduction ne nuit pas à la survie de ladite espèce, b) un organe de gestion de l'État dans lequel le spécimen a été introduit a la preuve que tout spécimen vivant sera traité de façon à éviter les risques de blessures, de maladie ou de traitement rigoureux, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Signée à Washington le 3 mars 1973 Amendée à Bonn, le 22 juin 1979 Amendée à Gaborone, le 30 avril 1983

ou à l'Annexe II. À chaque session ordinaire de la Conférence des parties, ces dernières soumettent des propositions remplissant les critères et visant à intégrer d'autres espèces à ces annexes.

Le cas emblématique de la tentative d'inscription du thon rouge à la CITES est une illustration des outils institutionnels dont les États disposent. À la croisée du droit du commerce et de l'environnement, la CITES a montré dans ce cas précis l'opposition entre le niveau global et régional. Le choix stratégique de certains États a été de faire une demande à la CITES pour tenter de protéger leurs intérêts nationaux lorsque des solutions à l'ICCAT n'apparaissaient pas¹⁹⁰¹. Certains avaient ainsi proposé d'inscrire le thon rouge à la CITES pour limiter son commerce. L'ICCAT n'a pas pu enrayer le déclin des stocks de thon rouge bien que le comité scientifique ait à plusieurs reprises mis en garde les États contre ce phénomène. Les quotas étaient toujours au-dessus des avis scientifiques et les États ne se mettaient pas d'accord pour diminuer davantage la pêche sur une espèce largement surpêchée, avec qui plus est un vaste commerce illicite qui persiste encore aujourd'hui sur cette espèce à forte valeur commerciale. Ces affirmations doivent être nuancées chaque année si on veut être le plus exact.

Les règles entourant les pêches atlantiques et méditerranéennes de thon rouge et la gouvernance instituée autour de cette activité sont intégrées au sein de l'organisation de pêche compétente pour l'océan Atlantique et ses mers adjacentes, la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT). Cette organisation a estimé en 2008 le déclin du stock de l'Atlantique Ouest à 80% entre 1970 et 2007 et celui du stock de thon de l'Atlantique Est de 74,3% entre 1955 et 2007¹⁹⁰². Dans ce contexte et à l'initiative de la fondation du Prince Albert de Monaco, de nombreux pays ont proposé de soutenir une interdiction mondiale de son commerce, en demandant l'inscription du thon rouge de l'Atlantique à l'annexe I de la CITES¹⁹⁰³. N'ayant pas réussi à diminuer les quotas (comme le préconisaient les avis scientifiques auprès de l'ICCAT), qui sont décidés par les États et distribués pour ces mêmes États membres, l'inscription à l'annexe 1 comme espèce menacée a été envisagée comme une alternative afin de préserver les stocks. Le Japon, principal importateur de thon rouge, ne souhaitait pas son inscription et a entamé des pressions diplomatiques dans ce sens. L'Assemblée de la CITES, réunie en mars 2010 pour étudier cette proposition, l'a finalement rejetée le 18 mars lors de la réunion de la Convention.

Les débats sur les mandats de la CITES (une convention) et de l'ICCAT (une ORGP) ne reflètent pas un simple désaccord sur la capacité des deux instances à résoudre le problème mais découlent plus de choix politiques pour protéger une vision environnementale ou économique¹⁹⁰⁴. Le Japon

¹⁹⁰¹ DUVIC-PAOLI L.A., « Régionalisme et droit de la mer : entre renforcement et affaiblissement des normes universelles », In *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, p 27.

¹⁹⁰² ICCAT, *Report of the 2008 Atlantic Bluefin Tuna Stock Assessment Session*, ICCAT, Madrid, 23 Juin- 4 juillet 2018.

¹⁹⁰³ L'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce. Le commerce des spécimens de ces espèces doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles.

¹⁹⁰⁴ DUVIC-PAOLI L.A., « Régionalisme et droit de la mer : entre renforcement et affaiblissement des normes universelles », 2011, op. cit., p 27.

souhaitait que le thon soit géré par l'ICCAT, dont c'est d'ailleurs le rôle principal, qui a le mandat de réduire les quotas ou de suspendre la pêche.

Le *statu quo* écartant l'inscription à l'annexe I de la CITES en faveur du maintien des quotas de l'ICCAT peut favoriser les intérêts de certains États. Entre 2010 et 2011, l'augmentation de ces quotas a ainsi confirmé que les intérêts économiques des États sont une priorité par rapport à la protection de la ressource.

Finalement, cet événement visant à la protection juridique d'une espèce par le biais de son inscription sur liste, même si elle n'aboutit pas, a débouché sur une plus grande protection de l'espèce avec des mesures de conservation et de gestion plus drastiques au sein de l'ORGP, jusqu'à la mise en place d'un plan de reconstruction en 2012¹⁹⁰⁵. Cette politique atteint son objectif avec la reconstruction des stocks de thon rouge dont les quotas furent réévalués en novembre 2014 pour la première fois depuis le plan de reconstruction. L'ICCAT a augmenté alors de 20% le total admissible de capture (TAC) de thon rouge, ce qui a permis aux navires des États membres de l'Union européenne d'augmenter les quotas, passant de 7,938.65 t en 2014 à 9,372.92 en 2015 suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 19 janvier 2015¹⁹⁰⁶.

La volonté de construire des aires marines protégées en haute mer présente à ce jour un bilan mitigé. Les droits des États en matière de liberté de la navigation et les obligations de contrôle s'entrecoupent sans toujours se rassembler. Toutefois, on peut imaginer que la question du contrôle d'écosystèmes particuliers et sensibles, sur laquelle il faudrait des régulations plus sévères, peut être mieux admise. Des espoirs sont donc placés sur les négociations actuelles autour de la conservation de la biodiversité en haute mer, mais il semblerait en 2019 qu'elles se mettent à exclure le volet pêche du futur texte.

D. La question du droit face à la diversité biologique au-delà des juridictions nationales, entre régionalisme et normes universelles

Les initiatives régionales de protection des ressources marines au delà des eaux sous juridictions nationales ont soulevé des questions entre l'échelon régional et mondial que couvre le droit de la mer. Si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est une convention universelle qui incite à une coopération régionale nécessaire, il y a des tensions entre la création d'un régime global intégré et le développement du droit de la mer à un niveau régional, avec un risque de fragmentation

¹⁹⁰⁵ En 2006, l'ICCAT a adopté un plan de reconstitution de 15 ans pour le thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée depuis il a été régulièrement modifié en fonction de l'évaluation des stocks, les expériences de contrôle et de nouvelles technologies.

¹⁹⁰⁶ Site de la Commission, *Conseil du 19 janvier 2015 et n° 2015/106 du Conseil du 19 janvier 2015*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5034_en.htm

du droit international du fait de la juxtaposition des régulations¹⁹⁰⁷. George Scelle énonçait déjà en 1943 : «*Le droit international est devenu universel, mais, en même temps, il s'est décentralisé*»¹⁹⁰⁸. Ce phénomène de décentralisation s'est poursuivi vers le niveau régional, le droit de la mer en étant une parfaite illustration. Mais le droit des pêches ?

L'échelon régional permet à des normes complémentaires de se développer, adaptées au contexte géographique, politique et économique local. L'approche régionale est particulièrement défendue dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à la Partie XII «*protection de l'environnement*», ce qu'illustre parfaitement le développement de zones marines protégées sectorielles en haute mer, ou si l'on peut dire mieux de régulations sectorielles protectrices, à travers les ORGP mais de manière bien distinctes selon les régions. C'est un régionalisme fonctionnel qui trouve son origine dans le partage d'intérêts communs et qui s'est installé grâce à la multiplication d'accords régionaux de protection de l'environnement et de gestion des pêches¹⁹⁰⁹. Ces accords ont été adoptés parallèlement au droit international de la mer. Les États, s'inspirant des meilleures pratiques, ou de pratiques opportunes, dans d'autres régions pour en tirer des leçons applicables à leur propre région et qui serviraient leurs intérêts, tendent à mener ce régionalisme vers l'universalité mais seulement à long terme. Le régionalisme juridique étant plutôt marqué par un terme court ou intermédiaire.

La capacité des normes régionales à être modifiées plus facilement et, par conséquent, à réagir plus rapidement à l'évolution des menaces alimente le droit issu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans sa partie XII, même si en 1982, la protection de l'environnement se focalisait davantage sur la pollution. Les normes régionales ont permis une plus large protection de l'environnement avec l'approche de précaution, la création d'aires marines protégées, etc. Mais, ces initiatives régionales de protection - par le droit - des ressources marines sont lourdes à mettre en œuvre. À l'APSOI, par exemple, pour qu'un écosystème marin vulnérable soit pleinement protégé, il faut que cet espace se transforme juridiquement en une aire marine protégée plus généralisée pour que la conservation marine s'établisse sur du long terme et s'applique à de multiples secteurs. C'est un long processus que le passage de mesures de restriction spatiale de pêche type à une protection totale du site comme un unité de conservation¹⁹¹⁰.

Les droits régionaux ont des influences sur l'ensemble du droit international qui s'imprègne volontiers de normes régionales, comme ce fut le cas en 1982 dans la Convention de Montego Bay

¹⁹⁰⁷ DUVIC-PAOLI L.A., « Régionalisme et droit de la mer : entre renforcement et affaiblissement des normes universelles », 2011, op. cit., p 16.

¹⁹⁰⁸ SELLE G., *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, 1943.

¹⁹⁰⁹ DUVIC-PAOLI L.A., « Régionalisme et droit de la mer : entre renforcement et affaiblissement des normes universelles », 2011, op. cit., p 22.

¹⁹¹⁰ MARSAC F., GALLETI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation", 2019, op.cit..

où l'extension de la ZEE fut précédée par des mouvements régionaux revendiquant, notamment en Amérique latine, l'extension des zones de pêche à 200 milles marins .

À présent, le scénario semble se reproduire avec les négociations actuelles pour la création d'un nouvel instrument contraignant, complémentaire à la Convention, ayant comme objectif la protection de la biodiversité dans les zones internationales de haute mer. Sans doute dans le but d'éviter un « *forum shopping* », comme pour la ZEE dans les années 1970, les négociations laissent la liberté aux États de choisir de manière stratégique l'échelon de gouvernance pour assurer au mieux leurs intérêts¹⁹¹¹. La protection de la biodiversité en haute mer a été victime d'un vide juridique, qui s'intègre aujourd'hui aux cadres régionaux, qui peinent à le combler, sans référence ni cohérence internationale sur ce sujet .

L'idée fut défendue initialement par l'Union européenne en 2006 qui cherchait à adopter un accord d'application de la Convention de Montego Bay concernant la protection de la biodiversité en haute mer pour pallier l'absence d'un cadre juridique mondial de protection des ressources marines en haute mer¹⁹¹². La CDB avait aussi raté cette occasion.

Après plus d'une décennie de discussions au sein de l'ONU, la première conférence intergouvernementale s'est ouverte le 4 septembre 2018 et fait partie d'une série de quatre sessions qui se tiendront jusqu'en 2020 dans le but de conclure un nouveau traité juridiquement contraignant. Ces négociations, plus communément appelées négociations BBNJ (*biodiversity beyond national jurisdiction*), pourraient contribuer à établir entre des zones de protections *via* « les instruments de gestion par zones » . La protection de la haute mer requiert en effet de limiter certaines libertés, ou d'accès libre, au sens de non régulé. Mais les débats se focalisent sur d'autres secteurs comme celui de l'accès aux ressources génétiques, moins pour la protection de la biodiversité marine peut-être que pour la répartition des avantages à en espérer. Les futures aires marines protégées en haute mer opposent des États comme l'Australie et les États-Unis car leurs créations porteraient atteinte aux libertés de la haute mer. Il est bien entendu que leur apparition ne devra pas remettre en cause les fondamentaux du droit de la mer. .

Si la disponibilité du nouvel « instrument international juridiquement contraignant (IJC) portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ZADJN) », va être une innovation, il restera des problèmes concrets et incontournables de gouvernance que le droit international n'a pas encore résolu, comme la surveillance des aires marines protégées en haute mer et la pénalisation des opérateurs frondeurs des règles régionales ou internationales admises par les Parties à un accord. En particulier lorsqu'ils effectueraient des activités illégales (pêche ou autres) dans une aire marine protégée.

¹⁹¹¹ *Ibid.*, p 26.

¹⁹¹² COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », 2009, op. cit., p 355.

La tension entre droit des pêches et droit de l'environnement en cas de pêche INN manifeste l'intrication de ces matières. Une jurisprudence européenne récente éclaire le point de savoir si on doit en faire un usage additionné ou privilégier un seul des ordres juridiques pour trancher.

§. III. L'usage additionné ou privilégié du droit des pêches ou de l'environnement en cas de pêche INN : la jurisprudence CJUE du 13 juin 2018

Si le droit de l'environnement dédié à la protection ou à la valorisation des espaces et des espèces influence le droit des pêches, réciproquement le droit des pêches est aussi porteur de normes environnementales. Ces droits sont donc imbriqués même si leur hiérarchie est difficile à déterminer, ce qui a un impact sur la qualification et la condamnation de l'activité de pêche INN.

La hiérarchisation du droit des pêches face au droit de l'environnement s'est présentée devant la CJUE où des questions de pêche illicite dans des zones protégées demandaient à être traitées en droit de l'environnement ou en droit des pêches. Ce questionnement principal influait dès lors sur le résultat de la qualification de « pêche illicite ». C'est la récente affaire *Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. contre Bundesrepublik* qui illustre ceci dans son arrêt rendu le 13 juin 2018¹⁹¹³. Une mesure telle qu'une interdiction générale d'utiliser certains équipements et techniques de pêche sur des sites naturels protégés visant à préserver l'écosystème marin dans son ensemble relève-t-elle, aux fins des traités de l'Union européenne, de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP ou de la politique de l'environnement ? L'arrêt de la Cour donne une priorité au droit des pêches puisqu'il conclut que l'article 11 « Mesures de conservation nécessaires pour le respect des obligations de la législation environnementale de l'Union » du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, doit être interprété comme tel, en ce sens « qu'il s'oppose à ce qu'un État membre adopte, pour des eaux relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, les mesures qui lui sont nécessaires afin de satisfaire à ses obligations concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et qui interdisent complètement, dans les zones Natura 2000, la pêche maritime professionnelle au moyen d'engins traînants et de filets dormants, dès lors que de telles mesures ont des incidences pour les navires de pêche battant le pavillon des autres États membres »¹⁹¹⁴. Si ces zones sont protégées par un État membre et que la pêche y est illicite, la prise en compte d'une mesure unilatérale excluant tout autre État membre n'y est donc pas autorisée dans ce cas particulier de l'Union européenne.

À l'avenir, les institutions choisiront peut-être le droit le plus contraignant pour condamner une infraction de pêche INN que ce soit en vertu du droit de l'environnement ou du droit des pêches puisque l'un se distingue difficilement de l'autre. C'est ce que tentent aujourd'hui de faire certaines

¹⁹¹³ Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire C-683/16. Affaire C-683/16 Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV contre République fédérale d'Allemagne*, Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 13 juin 2018.

¹⁹¹⁴ *Ibid.*, §. 12.

structures inter-agences nationales en considérant la pêche INN comme une infraction ou délit grave, voire un « crime environnemental » selon l'angle juridique considéré au moment de la commission des faits. Lorsque le droit des pêches n'est pas assez dissuasif, d'autres droits prennent le relais pour limiter cette activité.

Sous-section II. Les nouveaux paradigmes, support de la lutte contre la pêche illicite: la criminalisation internationale et la réparation du préjudice écologique

Les ordres juridiques nationaux sont parfois conviés à débattre dans des enceintes ou rencontres internationales de la nécessité du développement de la criminalisation des activités commises à partir de la mer, dont tout ou partie est illicite. Ces activités ayant un aspect (parmi d'autres) qui ne respectent pas les règles imposées par les droits de l'environnement en mer. Envisager la pêche INN sous une approche de « pénalisation » (aussi appelée « criminalisation ») invite à cerner l'apparition de ce courant de pensée doctrinal et opérationnel qui évoque le « *crime environnemental* » et la spécificité d'une activité, reconnue par une partie de la communauté internationale comme « *Fish crime* » ou traduit littéralement « *crime de pêche* ». Rétrospectivement, il convient de revenir sur les premiers fondements de la réflexion qui ont posé le « *crime environnemental* » comme nouveau paradigme (§.I) et voir comment il affecte notre secteur. Le « *crime environnemental* » a commencé à hanter le droit pénal ou criminel des États, y compris au sein de faits de pêche, selon la gravité donnée à la pêche illicite. Dans ce contexte, le droit pénal, le droit de l'environnement et le droit des pêches devraient s'entrecouper sur le fond, et cela se fait institutionnellement pour la mise en place de forces opérationnelles visant à contrecarrer ces activités avec des structures inter-agences à l'échelon national et international (§.II.). Cette mobilisation s'expliquant peut-être moins par la volonté de contrer les faits créateurs de « préjudice écologique pur », que par l'augmentation de des valeurs telles que la sécurité et la défense des droits humains.

§.I. Le cheminement du « crime » environnemental

Les sanctions attachées à la pêche INN n'ont fait qu'évoluer, confirmées par la jurisprudence du TIDM et dans les juridictions internes des États¹⁹¹⁵. Même si ce processus reste lent, la tendance marque une augmentation de la prise en compte de la gravité des infractions, et donc de faits contrôlés et de sanctions attribuées jugées comme non-dissuasives¹⁹¹⁶. Si la pêche INN est traditionnellement regardée comme un problème de gestion juridique des pêches et de juridictions, d'autres approches souhaitent qualifier certaines de ces activités de pêche comme « crime » ou du moins « délit » (selon la qualification juridique des délits de certains États), notamment lorsque

¹⁹¹⁵ Voir par exemple l'Australie « *Fines for fisheries breaches increased* », Fish News, <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&ndb=1&id=95705> et les développements précédents de la thèse

¹⁹¹⁶ OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2005, op. cit.

derrière la pêche illicite se cachent d'autres délits qui facilitent la rentabilité et les débouchés de l'activité comme la fraude fiscale, le trafic d'espèces menacées d'extinction, la corruption, le trafic de drogue ou l'abus de travailleurs à bord. L'inscription du « crime » transnational de nature environnementale, n'est pas une évidence, on peut s'interroger sur les obstacles qu'il rester à lever (A) pour traiter des possibles voix de consécration en droit interne (B).

A. *L'inscription normative du concept de « crime environnemental » transnational*

La densification normative du « *crime environnemental* », parfois qualifié « *d'écocide* »¹⁹¹⁷, généralement transnational, est apparue pour le secteur des pêches suite à la publication d'un rapport des Nations Unies contre la drogue et le crime organisé (UNODC) en 2011, « *Transnational organized crime in the fishing industry* », qui documente pour la première fois les aspects criminels transnationaux dans le secteur de la pêche. Une unité, au sein de cette instance des Nations Unies, se constitue en 2015 pour s'occuper des crimes dans le secteur de la pêche et s'intègre au département des « *crimes environnementaux* ».

En parallèle, Interpol lance, en 2013 le « *projet scale* » visant directement les opérations de pêches illégales et les crimes associés dans le secteur des pêches. Ce projet cherche à accroître les arrestations et condamnations de navires de pêches dont les activités illicites perdurent et se déplacent dans différentes zones et d'État en État. Cet nouvel élan incite les gouvernements à pénaliser davantage les comportement portant atteinte à l'environnement marin, dont la pêche INN est désormais une composante reconnue par le niveau international.

Ces développements récents sont en partie dus à la prise de conscience de ce que les experts qualifient de « *hauts bénéfices/ faibles risques* », un ratio profitable, qui ne dissuadent pas les opérateurs à s'engager dans ce type d'activités criminelles en raison de l'absence de répression dissuasive dans les États qui les subissent, dès lors que ceux-ci n'ont pas ou ne se donnent pas les moyens réels de réagir et de sanctionner ce commerce illégal.

Au niveau international et de manière plus générale, la reconnaissance de la sécurité publique, dont celle des environnements de la planète est un aspect, comme valeur pénalement protégée avait déjà fait son chemin dans le domaine du droit de l'environnement, par les différentes déclarations de Stockholm en 1972 et Conférence de Rio en 1992 et ensuite qui exprimaient la responsabilité de l'homme à l'égard de la sauvegarde du patrimoine naturel commun, et des travaux de la codification de la Commission du droit international¹⁹¹⁸.

¹⁹¹⁷ NEYRET L., « La reconnaissance du crime d'écocide », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 39, Lavoisier, 2014, p 179.

¹⁹¹⁸ *Ibid.*, p 183.

Le lien entre pêche illicite et criminalité fut pour sa part clairement institué en 2009 lors de la résolution 64/72 de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)¹⁹¹⁹, puis en 2012 avec la résolution 67/79 (Voir *Infra Partie I*). En 2014, la FAO reconnaît les réalités « criminelles » dans le secteur des pêches lorsque la corruption et le crime organisé facilitent la pêche INN, qui ne peut être combattue alors que sous un aspect pêche, et donc que des moyens complémentaires doivent être mis en place¹⁹²⁰.

La spécificité des « crimes environnementaux » dépasse le cadre juridique traditionnel et vient, pour le secteur de la pêche, se catégoriser en « crime transnational »¹⁹²¹ appelant à une harmonisation des règles nationales de lutte contre les « crimes » ou de ce que le droit international qualifie, de manière plus consensuel, d'« *infractions sérieuses* ». Dans ce contexte, la pêche illicite en tant que menace liée à la criminalité environnementale se juridicise dans certains États. L'Australie, par exemple, change en 2009 sa réglementation en incluant l'exploitation illégale des ressources comme « *crime transnational* »¹⁹²². En outre, la difficulté de lutter contre ces formes d'infractions graves pénalisables est proportionnelle au nombre de pays auxquels ces activités sont rattachées par le biais de l'État du pavillon du navire, l'auteur et ses avoirs, l'État de commercialisation, etc. C'est pourquoi ces formes méritent d'être expressément traitées et encadrées dans les législations nationales de manière plus ambitieuse.

Pourtant, deux obstacles majeurs font contrepoids à l'intégration forte de la notion de « *crime environnemental* » transnational en droit interne : le principe de la légalité des délits et des peines et le principe de souveraineté¹⁹²³.

La question de la légalité des pêches et des délits relève du droit interne lorsqu'il définit les termes donc le contenu de ce que serait pour lui le « *crime environnemental* », « *crime lié à la pêche* » ou les « *infractions sérieuses portant préjudice écologique* ». Il y aurait des significations à contenu variables pour les juridictions nationales comme c'est le cas pour la notion d'environnement ou les dommages graves et irréversibles¹⁹²⁴. Pour autant, une telle difficulté quant aux sens donnés n'est pas forcément limitante puisqu'il est fréquemment soutenu que le manque d'efficacité du droit pénal trouve sa source dans un excès de précision et de technicité¹⁹²⁵.

Ensuite, le principe de souveraineté croise la dimension internationale du « crime

¹⁹¹⁹ « the concerns about possible connections between international organized crime and illegal fishing in certain regions of the world, and encourages States, including through the appropriate international forums and organizations, to study the causes and methods of and contributing factors to illegal fishing to increase knowledge and understanding of those possible connections, and to make the findings publicly available, bearing in mind the distinct legal regimes and remedies under international law applicable to illegal fishing and international organized crime », AGNU, A/RES/64/72 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments, 2009

¹⁹²⁰ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome, 2014,

¹⁹²¹ NEYRET L., *La reconnaissance du crime d'écocide*, Lavoisier Revue juridique de l'environnement, Volume 39, 2014, p 186.

¹⁹²² Ici comme défini par le régime australien, voir ELLIOTT L. *Transnational environmental crime: applying network theory to an investigation of illegal trade, criminal activity and law enforcement responses*, working paper, Australian Research Council, 2011, 13 p.

¹⁹²³ NEYRET L., « La reconnaissance du crime d'écocide », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, p 184.

¹⁹²⁴ *Ibid.*, p 184.

¹⁹²⁵ *Ibid.*, p 184.

environnemental ». Il en ressort que les activités de pêche illicites se classent comme des infractions transnationales lorsqu'elles engagent à la fois l'État du pavillon, l'État du propriétaire du navire (dans la mesure où les navires pêchant illicitement sont bien souvent l'apanage des pavillons de complaisance), l'État côtier où le poisson est pêché, l'État du port où il est débarqué, parfois même l'État de commercialisation, le poisson n'étant pas forcément commercialisé sur son lieu de débarquement, et jusqu'à l'État où les avoirs de l'auteur du crime (le propriétaire effectif) du crime sont sécurisés.

Les problèmes résultent dans ce contexte d'une application restrictive potentielle du principe de souveraineté au regard de la compétence juridictionnelle ou encore du problème pratique de déplacement des activités de pêche INN d'États rigoureux vers les États plus laxistes sur les normes environnementales ou les conditions de travail, avec un effet de *dumping* environnemental¹⁹²⁶. Pourtant, cet aspect de la souveraineté ne doit pas faire obstacle aux progrès à réaliser dans l'intégration de l'infraction « grave » en droit interne puisque sur d'autres sujets, tels que la corruption ou le blanchiment d'argent - souvent liées à ces activités non conformes de pêche - la lutte internationale est devenue effective notamment à travers des définitions communes adoptées et une coopération judiciaire et policière renforcée désormais dans la pratique¹⁹²⁷.

La perspective de la criminalité transnationale organisée dans le domaine de la pêche permet aux États d'ouvrir une nouvelle voie d'exercice de leur juridiction sur les activités en mer¹⁹²⁸. Pour certains il leur donne une plus forte légitimité à agir et à mobiliser des forces en mer. Les bornes fixées par le droit de la mer peuvent-elles être dépassées (pratique de la poursuite en haute mer etc.) Le développement de ce mouvement de pensée relatif à la « pénalisation » des activités de pêche illicites en mer n'est pas que théorique et s'incarne dans divers instruments juridiques qui pour certains viennent rencontrer (percuter) le secteur des pêches.

B. *Les voies instrumentales de consécration de la notion de « crime environnemental » associé au secteur pêche*

Aujourd'hui, des interrogations apparaissent quant à la définition juridique de la criminalité (quel noyau, quelle périphérie) et la détermination de l'infraction grave correspondant à certaines formes d'activités de pêche INN. Si la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) établit la notion de gravité comme faisant référence aux sérieux dommages causés à la société, sa définition et la catégorisation des infractions demeurent la responsabilité des États et de leur choix de les intégrer en droit interne.

¹⁹²⁶ *Ibid.*, p 184.

¹⁹²⁷ *Ibid.*, p 185.

¹⁹²⁸ De CONING E., WITBOOI E., *towards a new fisheries crime' paradigm: South Africa as an illustrative example*, Marine Policy 60, 2015, p 211.

Toutes les formes de pêche INN, ne sont pas des « infractions sérieuses » ou « criminelles » si on adopte ici le langage du droit anglophone. Interpol considère quand même que, des preuves sont régulièrement dégagées d'autres activités illégales dans le secteur de la pêche, telles que des violations des réglementations douanières, de la fraude fiscale, du travail forcé et de la fraude en matière d'étiquetage des produits alimentaires. Autant d'activités qui constituent bien des infractions qualifiées de « sérieuses » ou de « graves » associées au secteur des pêches ou « *fish crime* » en langue anglaise¹⁹²⁹. Elles soulignent ces failles repérées et exploitées par les auteurs pour maximiser les profits tirés de la capture et du commerce mondial des produits de la pêche et, de plus en plus, d'espèces marines protégées par le droit national ou international¹⁹³⁰.

Si l'Accord sur les stocks chevauchants de 1995 qualifie bien d'« infraction grave »¹⁹³¹, les infractions liées à la pêche INN et le fait de pêcher sans licence, avec un engin prohibé, etc., c'est la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) de 2000 (ou Convention de Palerme), entrée en vigueur le 29 septembre 2003, qui précise davantage cette composante : « *L'expression "infraction grave" désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde* »¹⁹³². L'Accord définit donc l'infraction grave dans la pratique par une sanction pénale du niveau du délit si l'on considère le droit français par exemple, tandis que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, le droit de l'Union européenne et celui de certains de ses États membres, incluant la France, n'infligent actuellement que ou surtout des peines administratives tout en étant partie à l'UNTOC depuis 2002. Ceci démontre que les activités de pêche illicite jusqu'en 2013 n'ont pas été considérées par la communauté internationale comme appartenant à ce champ de la criminalité transnationale et qu'au niveau national, encore peu d'États les admettent comme telles.

Est-ce que les nouvelles problématiques criminelles qui émergent des opérations de pêche INN peuvent vraiment être associées juridiquement ? Cela rejoint la question de savoir comment passer d'une sanction administrative à une sanction pénale et pourquoi. L'approche criminelle ne remplace pas l'approche administrative mais vient s'ajouter au cadre normatif et opérationnel de la lutte contre la pêche INN, en développant des règles et faciliter des systèmes de contrôle public pour qu'ils puissent enquêter, révéler et combattre les activités qui s'inscrivent dans ce concept.

La Convention de Montego Bay distingue bien l'exercice des juridictions pénales et civiles¹⁹³³. À bord des navires étrangers dans la mer territoriale, l'article 27 de la Convention établit que l'État

¹⁹²⁹ INTERPOL, *International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector: A Guide for Law Enforcement Practitioners*, 2018, p 12.

¹⁹³⁰ *Ibid.*, p 12.

¹⁹³¹ Article 19 et 21 §. 11, Nations Unies, *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 ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, 1995, op. cit..

¹⁹³² Article 2, Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocole s'y rapportant*, Vienne, 2004.

¹⁹³³ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 2009, op.cit., p1299.

côtier ne doit pas exercer sa juridiction pénale et procéder à une arrestation sauf dans quelques cas exceptionnels¹⁹³⁴. Si les ressources halieutiques ne sont pas clairement citées, une infraction qui « *trouble la paix et l'ordre* » de l'État pourrait tout à fait y faire référence lorsque la pêche illicite menace par exemple la sécurité alimentaire des communautés côtières. L'article 19 fait par ailleurs clairement référence aux infractions de pêche pour ce qui est du droit de passage inoffensif. Les évolutions actuelles, avec la prise en compte de l'impact majeur de la pêche illicite et de son rendement parfois bien plus profitable aux criminels que le trafic de drogue, pourraient établir les activités de pêche illicite comme une composante pour justifier d'exercer la juridiction pénale de l'État côtier tandis que dans l'exercice de la seule juridiction civile, il ne peut dérouter ou stopper un navire "suspect"¹⁹³⁵. Cette évolution est un levier d'action supplémentaire pour étendre le contrôle des pêches à la ZEE, voir au-delà de celle-ci, mais relève aussi de l'emprise grandissante, et pas seulement territoriale mais de puissance publique, de l'État côtier sur cette zone.

En droit international, il n'existe pas de définition universalisée de « crime » contre les éléments de la nature. Le problème central est donc la posture de l'ordre juridique interne face à cela et de ce chacun entend « pénaliser ». Sans suppléer l'approche administrative de la gestion des pêches, cette nouvelle perspective, qui en est toujours à ses débuts, peut venir assister la lutte contre la pêche INN dans le cas d'une activité transnationale, qui par chance, est définie par l'Accord des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée.

En ajoutant cette composante transnationale, la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 définit en droit international quelques aspects relatifs à la criminalité. Elle précise ainsi l'expression "*groupe criminel organisé*" par « *un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel* »¹⁹³⁶. L'infraction « pêche » est reconnue comme transnationale si sa préparation, sa planification, sa conduite ou encore son contrôle ont lieu dans un autre État ou si ses effets sont substantiels¹⁹³⁷. L'une des caractéristiques des activités de pêche INN est qu'elle prend régulièrement cette forme transnationale puisque la pêche est à la fois locale, accessible dans une dimension internationale et destinée à des marchés non domestiques nécessitant la maîtrise des flux illicites du commerce mondial. Ce qui explique qu'elle soit, pour l'essentiel, le fait d'organisations criminelles à ramifications, transnationales représentant un groupe structuré de plus de trois personnes.

¹⁹³⁴ Article 27 « Juridiction pénale à bord d'un navire étranger », §. 1, « a) si les conséquences de l'infraction s'étendent à l'État côtier; b) si l'infraction est de nature à troubler la paix du pays ou l'ordre dans la mer territoriale; c) si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou par un agent diplomatique ou un fonctionnaire consulaire de l'État de pavillon; ou d) si ces mesures sont nécessaires pour la répression du trafic illicite des stupéfiants ou des substances psychotropes. », Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982, op.cit.

¹⁹³⁵ *Ibid.*, Article 28 « Juridiction civile à l'égard des navires étrangers », §. 1.

¹⁹³⁶ Article 2, Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocole s'y rapportant*, 2004, op.cit.

¹⁹³⁷ *Ibid.*, Article 3.

Les faits qualifiables de « crimes environnementaux » sont de plus en plus présents (ex. le trafic de déchets en mer et vers la mer, et le trafic autour de la pêche), en raison de la libéralisation des échanges et à de la mondialisation de l'économie, qui accroissent le volume des produits échangés, diminuent la capacité de contrôle des douaniers, et facilitent le transfert de fonds à travers le système bancaire international pour blanchir les produits dans des entreprises « légitimes »¹⁹³⁸. Depuis le début des années 2000, les groupes criminels, parfois liés à des groupes terroristes, sont de plus en plus impliqués dans le marché lucratif des crimes environnementaux¹⁹³⁹. Cette situation a déclenché de la part de quelques États une prise de conscience de la nécessité de lutter sur le terrain légal et physique contre les activités de pêche illicites.

Le caractère « pénalisable » de l'infraction est établi dans l'Accord pour le blanchiment du produit du crime, la corruption, lorsque l'acte a été commis intentionnellement et en obstruction à la justice¹⁹⁴⁰. Néanmoins, aucune disposition de la présente Convention de Palerme n'habilite un État partie à exercer, sur le territoire d'un autre, une compétence et des fonctions exclusivement réservées aux autorités de cet autre État par son droit interne, comme les fonctions de police et l'ordre public en mer. L'article 16 détermine seulement des mesures d'extradition.

Lorsque l'on oppose les dispositions du droit pénal de la Convention de Palerme au droit de la mer, l'article 73 de la Convention de Montego Bay rappelle que « *les sanctions prévues par l'État côtier pour les infractions aux lois et règlements en matière de pêche dans la ZEE ne peuvent comprendre l'emprisonnement à moins que les États concernés n'en conviennent autrement, ni aucun autre châtiment corporel* ». On peut s'interroger sur la cohérence entre instruments et dispositions de textes de droit international et sur la discipline choisie lorsqu'il s'agit d'infractions aux lois de pêche. La Convention de Palerme peut en effet considérer une infraction « grave » lorsqu'il s'agit de pêche INN impliquant des actes de corruption et le blanchiment des recettes de cette pêche. Ce qui est régulièrement documentée dans les affaires transnationales. Selon elle toujours, la peine applicable engendre une privation de liberté alors que pour le droit international de la mer, cette privatisation doit être exclue. En droit interne, les États choisissent donc leur camp, créant parfois quelques différends et conflits diplomatiques quand une coopération rapide serait absolument nécessaire.

La criminalité environnementale transnationale qui génère un développement du droit pénal, contribue à la lutte contre la pêche INN car les activités criminelles s'« hybrident », dépassant la seule composante du droit des pêches, lorsqu'une variété d'activités criminelles convergent vers

¹⁹³⁸ ELLIOTT L. *Transnational environmental crime: applying network theory to an investigation of illegal trade, criminal activity and law enforcement responses*, working paper, Australian Research Council, 2011, p 2.

¹⁹³⁹ *Ibid.*, p 2.

¹⁹⁴⁰ Article 6,7,8,9 et 23, Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocole s'y rapportant*, 2004, op. cit.

une même opération, adoptant des structures criminelles similaires par leur assemblage¹⁹⁴¹. D'autres acteurs parleront aussi de « guerre hybride » dans les pêcheries. La « guerre » est une stratégie consistant à créer des troubles dans un pays ou une zone à travers des conflits entre les citoyens ou la destruction des infrastructures, puis à envoyer des militaires sous prétexte de réprimer la violence¹⁹⁴². La façon dont la Russie a annexé la Crimée en 2014 est citée comme un exemple de guerre hybride¹⁹⁴³. La même source reprend le concept de "guerre hybride" rapportée aux pêcheries et n'hésite pas à accuser Pékin de mobiliser non seulement ses pêcheurs, pour avoir une position d'emprise sur les mers, mais aussi les forces armées dans le but d'obtenir des accès assurés aux ressources halieutiques sur des zones de plus en plus élargies.

Une approche plus universelle pourrait être envisagée, nécessitant d'intégrer le « *crime environnemental* » comme forme nouvelle de crime contre l'humanité qui s'intégrerait dans le champ de la Cour pénale internationale. Ceci est en l'état une simple vue. Une disposition qui avait été suggérée pour compléter la liste des crimes contre l'humanité n'a pas été retenue, sûrement parce qu'elle était trop générale et pour d'autres raisons¹⁹⁴⁴.

La criminalité transnationale, assurément hors de portée de la capacité répressive, législative et policière d'un seul État, repousse les frontières et les compétences accordées aux États. Les traités internationaux comme l'UNTOC, qui prévoit des mécanismes de coopération plus poussés que pour le seul droit international des pêches maritimes, améliorent la combinaison des efforts interétatiques afin d'ouvrir un champ d'action pour des forces opérationnelles de surveillance et d'arrestation.

§. III. Les récents développements nationaux et régionaux destinés à contrer le « crime environnemental » transnational

Les récents développements autour de la mise en œuvre du « crime environnemental » transnational passent par le champ d'action de contrôle et de recours à des forces autorisés par quelques instruments juridiques internationaux complémentaires de ceux du droit international des pêches maritimes. Ces opérations sont mues suite à des réflexions régionales ou nationales, et parfois déjà mises en œuvre dans le droit interne de certains États plus actifs ou concernés que les autres (A). Ce champ d'action prend la forme pour le moment du support de structures interétatiques attaquant spécifiquement la pêche INN sous plusieurs angles du droit (B).

¹⁹⁴¹ GIRON Y., « Introduction. Nouvelle criminalité maritime », *Sécurité globale*, vol. 13, no. 1, 2018, op. cit.

¹⁹⁴² Voir article du Japan Time en 2017 : « *Writing for The Washington Post in mid-September, James G. Stavridis, a retired U.S. admiral and former NATO supreme allied commander Europe, warned that China is waging a "hybrid warfare" in fisheries. He bitterly accused Beijing of mobilizing not only fishermen but also armed forces in a bid to secure fishery resources all over the world* », <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2017/10/30/commentary/world-commentary/china-waging-global-fisheries-war/#.Wfclgk2WyUl>

¹⁹⁴³ *Ibid.*

¹⁹⁴⁴ NEYRET L., *La reconnaissance du crime d'écocide*, 2014, op. cit., p 185.

A. *L'exercice des compétences de l'État en mer, ordre public et préjudice écologique*

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer exclut les sentences pénales pour ce qui touche à la conservation des ressources halieutiques (article 73.3). Pourtant, des États, incluant ceux de l'Union européenne, ont un droit qui se veut plus offensif et plus dissuasif que celui que le droit international de la mer leur donne, sans doute déjà trop ancien et trop imprécis pour exprimer clairement ce qu'il faut faire face aux enjeux du XXI^e siècle. Ce n'est pas sa fonction non plus, si on veut bien considérer que la convention est une convention cadre et généraliste quand même. Le droit de la mer s'accommode donc des accords d'assistance mutuelle ou de l'apport d'autres droits pour permettre aux États de remplir leur obligations. .

Cette question de la criminalité environnementale, à l'échelle de l'Union européenne, fait débat déjà depuis plusieurs années. Dans son rapport du 30 mars 2005 relatif à la pollution des mers, la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est exprimée dans le domaine de la répression de ces « *crimes environnementaux* »¹⁹⁴⁵. Si son principal objectif est de lutter contre la pollution, elle propose quatre principes pour faire évoluer le droit international qui auraient un impact direct sur le droit des pêches, limitant la prolifération des activités de pêche INN en fermant plus sévèrement les échappatoires légaux qu'utilisent des opérateurs.

La Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, en 2005, demande donc en premier lieu de « *Revenir sur le principe trop absolu de liberté de navigation. Il ne correspond plus au contexte des flux de transports contemporains, pour ouvrir la voie juridique à un contrôle passif, voire à terme actif, au moins dans les zones à risques, en traitant à cette occasion la question des responsabilités des contrôleurs* »¹⁹⁴⁶. On peut admettre ici que les zones à risques comprennent les aires marines protégées et les écosystèmes marins vulnérables, le contrôle de ces espaces pourrait être plus sévère et ainsi pouvoir y faire condamner les infractions « grave » de pêche de manière plus dissuasive. Une zone à risque pourrait aussi être envisagée sous le pan de la sécurité alimentaire des populations lorsque des navires industriels étrangers font des incursions dans les eaux côtières réservées à la pêche artisanale et à des fonctions de subsistance .

Le deuxième principe énoncé souhaite « *Permettre et inciter tout État victime de dommages de pollution provoqués par un navire à demander réparation à l'État dont le navire bat pavillon, lorsqu'il est établi que les*

¹⁹⁴⁵ CJUE, *Affaire Mangouras c. Espagne* (Requête no 12050/04), Arrêt Grande Chambre, Strasbourg, 28 septembre 2010, 16 p.

¹⁹⁴⁶ *Ibid.*

dommages résultent en totalité ou en partie de l'absence d'exercice, par l'État du pavillon, de tout contrôle effectif sur le navire à l'origine des dommages ». Si ce deuxième principe vise directement la pollution des mers, la question des dommages environnementaux et de leur réparation est centrale ici. On observe en ce sens une montée du droit européen et de ses États membres sur les questions de réparation du dommage écologique. En France, depuis la promulgation de la loi sur la biodiversité d'août 2016, le préjudice écologique est désormais consacré dans le Code civil¹⁹⁴⁷ et définis aux articles 1386-19 de la loi sur la biodiversité d'août 2016 ; « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* » avec le principe de pollueur -payeur. Pour ce qui nous intéresse ici, le préjudice « pur » s'entend au sens strict, puisqu'il « *recouvre l'hypothèse des atteintes à l'environnement lui-même, indépendamment de ses répercussions sur les personnes et/ou les biens* »¹⁹⁴⁸. La réparation de ce préjudice « pur » peut rencontrer des difficultés dès lors que le dommage n'est pas subi par « autrui mais par la nature elle-même », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de caractère personnel du dommage subi. Avant l'entrée en vigueur de la loi sur la biodiversité de 2016, ce préjudice avait été reconnu par la Cour de cassation dans l'arrêt Erika (Cass. Crim. 25 septembre 2012, n°1082.938) de 2012. La jurisprudence est aujourd'hui consolidée et le régime de la réparation est encadré puisque l'article 1248 du Code civil énumère les personnes qui ont qualité et intérêt à agir pour obtenir réparation du préjudice écologique, soit l'« *l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales, les établissements publics, les fondations reconnues d'utilité publique, ainsi que les associations agréées ou ayant au moins cinq ans d'existence et qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement* »¹⁹⁴⁹.

La pêche INN avec son impact important sur l'environnement pourrait tout fait entrer dans ce champ, même si le montant et la nature des préjudices pourraient être plus difficiles à évaluer dans la pratique des tribunaux.

Toutefois, le caractère de biens communs des ressources halieutiques (avant d'être capturées) mérite que l'on y prête attention. Au niveau international, la question de la réparation des dommages causés s'est présentée dans l'affaire Bengis où les États Unis ont restitué à l'Afrique du Sud - en condamnant le prévenu - le montant des dommages que ce pays avait subi¹⁹⁵⁰. On peut imaginer que ce principe de restitution du coût évalué des dommages causés pourrait être intégré au nouvel accord en cours de négociation sur la protection de la biodiversité en haute mer.

En troisième principe, la Commission va directement sur le point de la pénalisation des activités « *plus graves* » en venant « *modifier l'article 230 de la Convention [des Nations unies sur le] droit de la mer. Il importe de poser plus clairement la possibilité de peine d'emprisonnement dans le cas d'infractions de pollutions les plus graves* ». Pour prendre l'exemple du droit français, le principe de la responsabilité pénale générale

¹⁹⁴⁷ France, Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 09.08.2016 texte n°2.

¹⁹⁴⁸ Commentaire, *Le préjudice écologique, une action en responsabilité reconnue explicitement dans le Code civil*, 24 octobre 2016 <https://www.lepetitjuriste.fr/prejudice-ecologique-action-responsabilite-reconnue-explicitement-code-civil/>

¹⁹⁴⁹ C. civ., art. 1386-21 ; C. civ., art. 1248 à compter du 1^{er} octobre.

¹⁹⁵⁰ Voir la base de données Sherlock de l'UNODC : US v Bengis and others, https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/wildlifecrimetype/usa/2011/us_v_bengis_and_others.html

des personnes morales est récent. On y dispose de trois catégories : les contraventions, les délits et les crimes (voir *Supra.*). Cette classification se fait en fonction de la peine encourue et de la gravité que le Législateur associe à des comportements. La loi Perben II du 9 mars 2004 établit qu'il n'est plus nécessaire qu'un texte prévoit spécifiquement la possibilité d'engager la responsabilité pénale d'une personne morale pour chaque infraction¹⁹⁵¹. Ceci élargit l'approche de « *crime environnemental* » qui peut être reproché aux personnes morales. La territorialité répond pour sa part à trois espaces, terrestres, maritimes et aériens. Quelle que soit la nationalité de l'auteur et de la victime et indifféremment de l'infraction, la juridiction en question, ici française, peut s'appliquer en théorie.

En quatrième et dernier principe, l'idée de créer un tribunal pénal maritime international fait son chemin en stipulant que « *De même que la notion de crimes contre l'humanité a fini par déboucher sur la création du tribunal pénal international, on ne peut exclure que dans l'avenir, les États en viennent à consacrer également la notion de « crime contre l'environnement ». Ils tireraient ainsi les conséquences - au plan juridique - de l'idée formulée par certains d'ériger la mer en patrimoine commun de l'humanité* ».

Finalement, il n'y a pas de modèle légal ou d'accord internationaux ou de directives qui se focaliserait sur la lutte contre les « *crimes de pêche* ». Par ailleurs, les coopérations intra et interétatiques font évoluer la manière de condamner la pêche INN. Des affaires ont été amenées devant des juges, non pour infraction au droit des pêches, mais pour une infraction au droit fiscal, par exemple¹⁹⁵². Il a fallu choisir un angle d'attaque et l'aspect fiscal ou de criminalité transnationale est davantage pénalisable que l'infraction pêche qui relève souvent d'une infraction administrative et de l'intérêt du ministère de la pêche. C'est peut-être par l'aspect plus opérationnel que le droit va évoluer, les champs d'actions nouveaux, sont moins les textes que les champs d'action plus larges grâce que l'on appelle désormais les « forces d'interventions spéciales » (ou « *Task Force* » en anglais) visant directement la lutte contre la pêche INN.

B. La coopération via des forces opérationnelles multidisciplinaires d'intervention

Des synergies positives ont été notées depuis une dizaine d'années entre les inspections de police et les autorités pêche qui ont permis de déterrer la pêche illégale des niches où elle se dissimule de manière plus efficace, incluant la sanction de cette activité sous d'autres angles plus radicaux alors qu'elle se limitait souvent à une infraction administrative « pêche »¹⁹⁵³. Cette approche administrative, qu'il faut surmonter dans quelques cas, amène à chercher le renforcement de la

¹⁹⁵¹ GONTARD P-R, LATIMER C., L'essentiel du droit pénal général, les incontournables, studyrama, p 10.

¹⁹⁵² OCDE, FAO, UNODC, *Workshop on combatting tax crime and other crimes in the fisheries sector*, 2016, op. cit.

¹⁹⁵³ De CONING E., WITBOOI E., "Towards a new fisheries crime' paradigm: South Africa as an illustrative example", *Marine Policy* 60, 2015, p 209.

gestion des pêches et la prévention de la pêche INN par l'accroissement des moyens de contrôle, de surveillance et de suivi des politiques sur les navires en mer et au port¹⁹⁵⁴.

La contribution d'autres droits au problème de pêche INN crée des opportunités pour les agents contrôleurs, et *vice versa* lorsque ceux-ci coopèrent, mais également des contraintes dans le développement de mécanismes interdisciplinaires intégrés. Ces droits vont engendrer des mécanismes d'intégration des politiques publiques entre diverses institutions nationales dont on ne sait parfois plus bien laquelle va ou peut intervenir. De même pour les organisations internationales qui ne doivent pas être analysées de manière isolée. Il est important ici de reconnaître en parallèle le rôle des acteurs au niveau individuel qui affecte les systèmes de coopération et de management institutionnels.

Lutter contre un réseau criminel demande une approche en réseau ; la « bureaucratie » ne facilite pas les choses à cause du manque d'informations échangées entre institutions, ce qui peut mener à des duplications ou chevauchements de fonction et d'expertise, aussi appelé cécité des liens (*linkage blindness* en anglais)¹⁹⁵⁵. En pratique, reconsidérer la pêche illicite dans cette perspective de crime environnemental peut engendrer des difficultés de changement de mandat des autorités de pêche et de destination des budgets alloués si d'autres institutions de contrôle se développaient. On peut également compter les investissements en termes de coordination et de coopération entre les différentes institutions (police, justice, portuaire, douanière, pêche, fiscale, etc.).

Pourtant, les options juridiques cadrées, avec la création de forces opérationnelles d'intervention, permettent d'améliorer le développement de mécanismes coopératifs adéquats en contexte rapide et sur le long terme, donc de franchir les limites imposées par les mandats institutionnels habituels. C'est ce mouvement de création de règles plus communes et facilitante pour des coopérations interinstitutionnelles qu'on a voulu souligner ici.

L'expérience nous est montrée par quelques États qui ont rassemblé différentes autorités pour s'adapter au fléau de la pêche INN. Ces structures intra-institutionnelles ou « Task Force » intègrent généralement les autorités de police, les régulateurs financiers, les douanes, les autorités portuaires, le juge et même les législateurs, afin d'échanger des informations clés et de coordonner leurs activités pour être efficaces à chaque stade des phases (suspicion, surveillance etc, contrôle, enquête, incrimination...). Cette approche collaborative a déjà démontré dans certaines situations son caractère positif ou performant, en ce sens qu'elles permettaient d'exposer les lacunes, les chevauchements et les faiblesses juridiques, mais également qu'elles facilitaient l'échange de

¹⁹⁵⁴ *Ibid.*, p 209.

¹⁹⁵⁵ ELLIOTT L. *Transnational environmental crime: applying network theory to an investigation of illegal trade, criminal activity and law enforcement responses*, 2011, op. cit., p 5.

données et l'identification d'une approche plus cohérente qui réduit la fragmentation dans le processus de réglementation¹⁹⁵⁶.

La Norvège, pays à l'initiative du mouvement de pensée de « criminalisation » de la pêche illicite, a été le premier pays au niveau mondial à créer, en 2007, une « Task Force » visant directement à lutter contre la pêche INN. Combattre la pêche INN ne peut plus s'envisager selon un seul angle, organe, ou droit. C'est l'idée de la création de structures « horizontales » coopératives qui permettent en théorie d'attaquer la pêche illicite par différents fronts sans imposer un surcoût financier ou humain sur les États et leurs administrations, ou encore sans trop compliquer l'environnement des régulations en évitant que ces mécanismes ne fonctionnent en parallèle alors qu'ils pourraient être intégrés. Cette pluralité des réponses rassemble les organes (publics) sur une base volontaire, contractuelle ou régulée¹⁹⁵⁷. Si les motivations peuvent être différentes, un objectif commun comme la lutte contre la pêche INN renforce leur action. De nombreux instruments internationaux induisent des obligations dont le financement est un problème, notamment lorsqu'il s'agit des obligations de « reporting » ou de désignation d'autorité spécifique¹⁹⁵⁸. Un régime de régulation pluraliste peut aussi combler le manque de capacité et de volonté politique à ratifier les textes internationaux (par peur des obligations que cela provoque) en raison du fait que la mise en œuvre des obligations nouvellement adoptées est facilitée si elle est entreprise de manière collective¹⁹⁵⁹.

La question aussi se pose au niveau de la réaction judiciaire, si le cas est jugé. Il s'agit de savoir quelle autorité, ou juge, sera compétent selon le domaine dans lequel l'infraction est jugée. Qu'elle soit considérée comme une menace pour les écosystèmes ou contre la sécurité nationale ou contre les droits fondamentaux n'engendre pas la même réaction publique. Une fois la sanction prononcée, encore doit-elle être reconnue par les autres juridictions afin de ne pas anéantir le bénéfice de la condamnation, appelé aussi « reconnaissance mutuelle des décisions de justice »¹⁹⁶⁰.

Intégrer la spécificité du « crime environnemental » transnational, dans sa dimension collective, implique enfin de réfléchir à des sanctions pour des crimes « communs » et « hors du commun »¹⁹⁶¹. Les peines d'emprisonnement et d'amendes pourraient être complétées dans les droits internes par la confiscation des avoirs, du navire ou encore le versement d'un montant dans un fond dédié à la réparation des dommages environnementaux ou d'action environnementale¹⁹⁶².

¹⁹⁵⁶ LINDLEY J., *Somali piracy, A criminological perspective*, Routledge, 23 June 2016, p 73.

¹⁹⁵⁷ *Ibid.*, p 73.

¹⁹⁵⁸ *Ibid.*, p 74.

¹⁹⁵⁹ *Ibid.*, p 73.

¹⁹⁶⁰ NEYRET L., *La reconnaissance du crime d'écocide*, Lavoisier Revue juridique de l'environnement, Volume 39, 2014, p 192.

¹⁹⁶¹ *Ibid.*, p 193.

¹⁹⁶² *Ibid.*, p 192.

La coopération administrative et judiciaire entre diverses institutions, qu'elles soient maritimes, douanières ou encore fiscales est devenue un impératif de nouvelles stratégies de lutte contre la pêche INN. Le droit des pêches est en pleine mutation, au sein du droit de la mer ou en dehors, pour encadrer plus durement la pêche INN, surtout sa composante « illicite » mais il y a encore une asymétrie des forces engagées. Dans le même temps, la sécurité de l'humanité, dépendante pour une grande partie de celle-ci, des protéines de poissons, ne peut se passer de la protection des ressources marines. La difficulté est que le droit des pêches traite des mauvais usages des ressources, alors que le droit de l'environnement traite de la conservation et des atteintes à l'environnement.

CONCLUSION DE LA PARTIE II.

L'affirmation du concept de pêche INN dans les ordres juridiques des États étudiés et l'applicabilité d'instruments dédiés, prend racine dans le socle du droit international puis européen des pêches maritimes. Toutefois, si la question de la pêche INN est devenue un concept puis une question juridique qui a transformé les droits nationaux des pêches maritimes pour qu'ils l'encadrent et parfois la condamnent plus sévèrement, l'effectivité de cette norme, c'est-à-dire l'écart entre le droit formel et son application¹⁹⁶³, reste non assurée, loin de l'ambition théorique juridique de départ. La mise en œuvre du droit demeure du ressort et de la compétence des États qui ont la responsabilité de surveillance, de contrôle et de sanction. Cela reste vrai, même sous les auspices du droit de l'Union européenne qui a dédié à l'identification de la pêche INN des instruments de droit dérivé, doublés d'un lot de mesures coercitives avec le Règlement de contrôle (CE) 224/2009.

L'ambition forte du droit de l'Union européenne de parvenir à faire disparaître la pêche INN en interne et en externe, se retrouve limitée par le champ d'action juridique de ses États membres. Les cas de la France et de l'Espagne, les deux premières nations européennes de pêche, montrent encore aujourd'hui, dix ans après l'entrée en vigueur du Règlement (CE) No 1005/2008, que les pratiques publiques nationales en termes d'action de contrôle des activités de pêche, du relevé des infractions, de l'engagement de poursuites, du développement de sanctions administratives ou judiciaires des infractions ne sont pas à la hauteur de ce qui serait nécessaire. Cette remarque ne vise pas l'activité particulière de *reporting* et la constitution de jeux de données bien réalisés par les institutions spécifiques que l'État mandate pour le faire et qui les recueillent, les traitent et les transmettent au ministère et à la Direction des pêches. Ce défaut dans les pratiques peut se traduire par le constat suivant : le manque d'effectivité de la juridicité du concept de pêche INN. La pénalisation de l'infraction, même grave, reste rare, voire impossible selon la zone géographique – nous l'avons montré pour l'au-delà de la mer territoriale pour la France et pour l'au-delà de la ZEE pour l'Espagne avec des ressortissants s'adonnant à de la pêche INN en haute mer, dans le ressort d'une Commission CCAMLR pourtant réputée active, qui n'ont pu être pénalement condamnés. L'Espagne disposant matériellement d'un *corpus* de droit qualitatif et quantitatif puissant ne parviendrait pas à lutter de manière offensive contre certains de ses nationaux ou opérateurs.... Quant à la France, le peu de contrôles (en pourcentage) qu'elle entreprend selon les façades maritimes sur les senneurs ou les palangriers, ainsi que la faible utilisation des points de pénalités du permis, voire l'inexistence du recours à cette option sur une sélection d'infractions comme pour l'obligation de débarquement des captures accessoires, témoignent d'une certaine permissivité ou

¹⁹⁶³ RANGEON F., "Réflexions sur l'effectivité du droit", In *Les usages sociaux du droit*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 1989, p 2.

d'une indulgence administrative, jusqu'à une certaine complaisance politique face aux occurrences d'activités de pêche INN. Ceci peut surprendre à l'heure où la réglementation matérielle promue par l'Union européenne paraît mature mais reste sous utilisée ou court-circuitée.

D'un point de vue extérieur au système, cette augmentation quantitative et qualitative des normes juridiques de l'Union européenne pour la lutte contre la pêche INN constitue un bel exemple de déclinaison du droit international des pêches, susceptible de fournir des contenus exemplaires dont des tiers pourraient vouloir s'inspirer ou, tout au moins, se référer pour orienter la pratique relationnelle avec des États tiers formalisée dans des accords bilatéraux et multilatéraux de moins en moins libres.

Les accords bilatéraux se sont efforcés de renforcer la composante « durable » et la « transparence » pour standardiser les règles de la flotte européenne, peu importe où elle entreprend ses activités, tout en demandant aux États partenaires l'effort de transparence avec les autres flottes hauturières qu'ils peuvent vouloir privilégier, concurrence oblige. Pour ce qui est des accords multilatéraux, ceux-ci s'attaquent surtout à la composante non réglementée, par exemple des pêches benthiques, comme le montre la mobilisation d'ORGP à compétence benthique qui se doivent d'encadrer de nouvelles pêcheries, donc d'obtenir de leurs États parties qu'ils modifient leur droit des pêches en ce sens:

La digestion du droit de l'Union européenne par les administrations nationales uniformise sans doute les nouvelles normes contre l'INN mais crée des conflits larvés avec les États côtiers qui pratiquent ou laissent pratiquer les pêches pélagiques dans leurs eaux. L'Union européenne n'est donc plus irréprochable, voire participe à certaines formes de pêche aux limites de la réalisation de pêches INN. Les pêches non réglementées, troisième composante de l'INN, ont permis une transition et une orientation du droit vers plus de réglementation des pêches maritimes faisant basculer le champ de la « non-réglementation » dans l'illicéité.

Fort d'un enrichissement substantiel donné par le droit jurisprudentiel – qui suscite de nouveaux contenus matériels pour des accords, des conventions et d'autres instruments juridiques – et une plus grande vigilance des parties qui se lieraient autour d'une activité maritime, on est un peu surpris que ce système traditionnel de mise en conformité des États vis-à-vis de leurs obligations, que ce soit en droit de l'environnement ou en droit de la mer, ait été limité en matière de pêche. Il suffit de constater le peu d'affaires liées directement à la conservation de la ressource et l'affaire des stocks surexploités traitée en simple formation consultative. Bien sûr, la juridiction est confrontée aux difficultés d'applicabilité du droit mais elle a aussi des concurrents pour ce qui est de tenter d'augmenter les niveaux de conformité à la pêche légale. Ce sont les mécanismes de type « managériaux » internationaux de suivi de la conformité des États qui trouvent place dans les arènes des ORGP ayant capté un rôle dans la construction régionale du droit des pêches maritimes.

Pourtant, seul, s'appuyant sur les seules vertus de la technique, le droit des pêches maritimes n'arrive pas à bout de la pêche INN. L'infraction « pêche » touche également à des infractions plus sérieuses lorsqu'elles entravent les droits de l'homme, entrent dans la sphère de la criminalité organisée, relèvent du droit économique et fiscal ou se prolongent en droit de l'environnement en raison des atteintes à la biodiversité et aux habitats marins. Ainsi, le progrès majeur dans l'accroissement de juridicité du concept de pêche INN, c'est d'avoir pu s'exporter vers d'autres matières juridiques. Le droit des pêches maritimes accepte la complémentarité amenée par ces autres matières que sont le droit du commerce et le droit de l'environnement en mer, dans son aspect protection des espaces et des espèces. Ils peuvent l'assister même si ce faisant, ils questionnent indéniablement les limites du droit international des pêches maritimes et ses défaillances.

Différents organismes publics, hors de l'administration spécialisée des pêches maritimes, ne sont pas utilisateurs directement des législations/réglementations spécifiques aux pêches mais ont la possibilité de contribuer à la détection et la condamnation des activités INN. Les différents mandats des institutions internationales qui supportent les États dans la lutte contre la délinquance, *via* le besoin de coopération inter-agences, entrent progressivement en jeu. Les ordres juridiques et les autorités interagissent simultanément et ont besoin les uns des autres pour combattre une telle activité. L'approche « one ship on law »¹⁹⁶⁴ intégrée à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 est dépassée pour lutter contre ces activités INN qui impliquent plusieurs juridictions, plusieurs pans de droit et les forces publiques pour espérer la contrer.

Le monde a évolué depuis la Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay. Les États y ont négocié un rôle central sans remettre en cause leur compétence sur l'exploitation des ressources halieutiques. Mais la problématique des biens communs est repensée en raison du spectre de la rareté et des conséquences de la régionalisation. Le droit des pêches maritimes a tendance à se régionaliser pour adapter le droit international aux besoins et particularismes des filières locales. S'il cherche à réduire les failles juridiques ou plus largement, les difficultés de gouvernance, terrains propices à l'accroissement d'une pêche INN transnationale, il tente d'abord et avant tout à les contenir, le changement étant plus redouté que le *statu quo*.

¹⁹⁶⁴ OANTA G.A., "New Steps in the Control of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Koninklijke Brill, 2015, p 252.

CONCLUSION PROSPECTIVE

Répondre à la problématique initiale que poursuivait cette étude, à savoir identifier le moteur et les physionomies d'une transformation du droit des pêches maritimes sous l'influence de la pêche INN conceptualisée, c'est reprendre le sens et la portée du concept de pêche INN dans une perspective historique et prospective. La juridicité du concept de pêche INN regroupe des faits juridiques et des rétroactions diverses qui ont impliqué et impliquent encore des mécanismes légaux différents. Ce droit construit autour de la pêche INN existe bel et bien, mais est-il effectif ? L'effectivité du droit¹⁹⁶⁵, renvoyant à l'application des normes, peut se définir comme « *le degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité* »¹⁹⁶⁶. Elle peut être remise en cause lorsque les autorités chargées du contrôle ou les juges, au niveau national, ne sanctionnent pas, ou très faiblement, les violations du droit international et européen des pêches maritimes. L'effectivité nous semble devoir considérée plus largement la pratique juridique, au-delà du cadre de la sanction pour unique référence. L'effectivité poursuit d'autres finalités avec des effets symboliques, juridiques ou extra juridiques désirés ou imprévus, immédiats ou différés¹⁹⁶⁷. L'influence du concept de pêche INN sur la transformation contemporaine du droit des pêches maritimes, voire du droit de l'accès aux ressources de la nature dans son ensemble, peut être soulignée dans cette dimension plus circulaire en tenant compte de l'ensemble des normes et effets juridiques qui se dégagent autour d'elle et participent de sa juridicité.

Il convient dans ce contexte de reprendre la tripartition de la pêche INN et de rendre compte de ses effets en termes d'effectivité.

La pêche illicite caractérise un acte qui n'est pas permis, c'est-à-dire qu'il contrevient aux lois nationales ou aux obligations internationales incluant les règles établies par les ORGP pour l'État partie. Les évolutions politiques, administratives et juridictionnelles montrent que la pêche illicite a été dès le départ plus sévèrement et facilement sanctionnée comme une infraction « grave » tendant même aujourd'hui à sa criminalisation, au sens de pénalisation en droit interne. Ce contexte de pénalisation était exclu de la vision du droit de la mer en 1982 puisque l'article 73 de la Convention rejette toute condamnation impliquant une privation de liberté en dehors des eaux territoriales. Les juges internationaux et nationaux ont, au fur à mesure des années, condamné plus sévèrement et la sanction s'est accrue de manière légitime, surtout dans la sphère du droit administratif, jusqu'à ce que l'élément matériel mais surtout moral de l'infraction soit présenté comme « *crime de pêche* » par l'UNODC en 2015.

¹⁹⁶⁵ Ici, il convient de noter que « *les concepts de respect, d'effectivité et d'efficacité relèvent de trois types d'interrogations différentes. Tout d'abord, s'interroger sur le respect d'une norme implique de se demander si celle-ci a été violée ou non, ou encore si les comportements des destinataires de la norme ou les normes qui lui sont inférieures sont conformes à la prescription qu'elle induit. Ensuite, s'interroger sur l'effectivité de la norme conduit plus largement à examiner son degré d'influence sur les faits, étant entendu que le respect de la norme ne correspond pas systématiquement à son effectivité. Enfin, s'interroger sur l'efficacité d'une norme consiste à se demander si ses effets atteignent l'objectif qu'elle vise* », BETAÏLE J., « Le concept d'effectivité-action », In *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico*, Estudios en homenaje al profesor José Luis CARRO FERNÁNDEZ- almayor (coord. Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerredá), Vol. 2, 2017, p 17.

¹⁹⁶⁶ *Ibid.*, p 19

¹⁹⁶⁷ LEROY Y., « La notion d'effectivité du droit », In *Éditions juridiques associées « Droit et société »* n° 79, 2013, p 1.

Les droits nationaux sont encore loin de reconnaître une qualification de ce genre. Aujourd'hui, si des débats sur les crimes d'écocides apparaissent en droit de l'environnement, c'est toujours l'aspect de la pêche illicite qui se retrouve directement concerné ; rarement celui de la pêche non déclarée et encore moins celui de la pêche non réglementée. La pêche illicite a transformé le droit des pêches au moins quantitativement - même si la transposition juridique, effective et entière, d'une volonté et de grands principes demeure encore une lutte à mener au sein de nombreux Etats - et probablement qualitativement.

S'agissant de la pêche non déclarée, qui n'est pas une activité de pêche *stricto sensu*, mais qui fait référence à la non-déclaration, la sous-déclaration ou la déclaration erronée à l'autorité nationale compétente ou à l'ORGP, elle est devenue de plus en plus documentée, du moins observée, en partie grâce aux nouveaux moyens technologiques et à l'amélioration de l'échange d'informations entre les différentes administrations des États côtiers, du port, de commercialisation et du pavillon pour pointer les inconsistances des données accumulées. Avec la disponibilité des technologies de suivi des positions des navires, un changement des pratiques répréhensibles est constaté : au lieu de la pêche « illicite » avec des navires sans nationalité ou enfreignant les règles objectives, la tendance est davantage celle de navires légaux ayant une autorisation de pêche mais ayant une partie de leur activité de pêche « non déclarée » plus discrète dont les captures plus gênantes sont blanchies sur les marchés. Cette pêche « non déclarée » a transformé le droit des pêches maritimes internationales vers un effort de communication et de recherches de données plus complexes et plus transparentes, pour tenter d'avoir une meilleure visibilité de l'état des stocks réellement impactés ; ces données de correction supplantent quand elles le peuvent les données livrées par les États pour lesquels le niveau de confiance accompagnant la communication de la donnée doit toujours être pris avec beaucoup de prudence. Cet effort conséquent fait aujourd'hui partie de la bonne gestion des pêcheries à long terme et au niveau mondial.

Quant à la pêche non réglementée, comment l'appréhender au mieux ? On l'identifie quand elle est menée dans la zone de compétence d'une ORGP par des navires sans nationalité ou battant pavillon d'un État non partie, ou dans une zone pour laquelle il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international. Elle est bien moins médiatique, mais a davantage transformé le droit en instillant un changement plus complexe, plus global et moins directement observable. Pour éviter ce type de situations de pêche non réglementée, la réponse du droit des pêches devient l'encadrement plus sévère de la liberté, en termes de techniques ou de zonages auxquels il faut sans cesse réfléchir. Plus on réglemente, plus on permet de faire basculer davantage d'activités jadis « non réglementées » vers des activités de pêches désormais « illicites ».

L'effectivité du concept de pêche INN vers une transformation du droit se mesure aux effets de l'utilisation des normes : ce n'est plus une action qui est demandée mais c'est le résultat de cette

action dans les changements sociétaux qu'il faut observer¹⁹⁶⁸. Par exemple, au sein de l'Union européenne, depuis la nouvelle PCP de 2013, l'obligation de débarquer les prises accessoires, autrefois pratique non règlementée, donc libre et au choix du patron pêcheur ou du capitaine, est considérée à présent comme une infraction « grave » et de pêche « illicite » si les opérateurs ne se conforment pas à cette nouvelle norme juridique. Le curseur légal s'est déplacé pour cette pratique. Le droit international des pêches maritimes est donc directement influencé par la lutte contre la pêche non règlementée qui traque tout comportement et s'interroge sur chacun. Il multiplie les normes ou régulations, surtout au niveau régional au sein des ORGP, alors même que ce nouveau droit va être bien peu contraignant pour des conditions qui tiennent à l'impuissance des ORGP. L'approche qualitative, plutôt que quantitative, devrait donc être requise si on voulait essayer de mesurer l'effectivité du concept de pêche « non règlementée ». Ce champ n'est pas encore bien exploré.

La pêche INN, traitée par le droit, ouvre des perspectives et nous permet d'appréhender maintenant avec plus de clarté les contextes dans lesquels le droit des pêches pourrait s'affirmer pour contribuer à l'objectif onusien de développement durable n°14¹⁹⁶⁹ ou, au contraire, se traîner dans les ornières où il peut stagner. On en dresse quelques-unes.

Les évolutions administratives et juridictionnelles observées ont déjà bousculé les carcans du droit des pêches maritimes, qu'il conviendrait de renégocier pour prendre en compte le monde actuel à l'intérieur duquel les activités d'enrichissement ou de subsistance par la pêche évoluent. Presque 20 ans après le Plan d'action international de lutte contre la pêche INN de la FAO, il est temps de pointer les vides ou les laxismes que la science administrative (l'étude des administrations en action) saurait montrer et qui permettent à la pêche INN de perdurer et de muter. Ce plan d'action pourrait d'ailleurs tout à fait être amendé, voire même, dans l'hypothèse d'un volontarisme public fort, compléter le droit de la mer en devenant un instrument contraignant qui préciserait son objet d'ici 2022, avec des négociations souhaitées dès 2020. Cette idée, sans doute un peu idéaliste, peut faire son chemin par d'autres moyens si elle est intégrée à d'autres pans du droit international sensibles à la destruction des écosystèmes et la dégradation des droits humains.

Sur la modification des écosystèmes productifs disponibles, le droit des pêches s'est positionné par référence aux droits à l'intérieur de tracés maritimes ordonnés par le droit de la mer. Or l'érosion des côtes pourrait faire fluctuer les distances mesurées de la côte et sans accord dans une région ou au niveau mondial, les territoires maritimes pourraient être atteints par la submersion et projeter moins de surfaces maritimes, voire disparaître, faisant émerger des conflits d'une nature nouvelle. C'est déjà le cas pour des petits États insulaires en développement. Les limites maritimes définies

¹⁹⁶⁸ LEROY Y., « La notion d'effectivité du droit », 2013, op. cit., p 14.

¹⁹⁶⁹ « Vie sous la mer »

par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer à l'heure des changements climatiques sont-elles forcément éternelles ?

L'article 62 « *Changement fondamental de circonstances* » de la Convention de Vienne de 1969, indique que pour mettre fin à un traité ou s'en retirer, il ne peut être invoqué « *un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties* » à moins que « *l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité* »¹⁹⁷⁰. La définition de zones maritimes a bien constitué la pierre angulaire des négociations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. La jurisprudence en droit international en la matière est précise et établit qu'une frontière, maritime ou terrestre, établie par traité acquiert une permanence que le traité lui-même ne connaît pas nécessairement¹⁹⁷¹. Un traité peut donc cesser d'être en vigueur sans que la pérennité de la frontière en soit affectée.

Reste que les effets d'opportunité qu'incarnaient les ZEE ne sont plus si assurés. Il est déjà documenté que quelques stocks halieutiques commencent à migrer de zones sous les effets du réchauffement climatique¹⁹⁷². Ceci ouvre sans doute la porte à de nouvelles pêcheries en zones jusqu'ici non réglementées. De l'eau au moulin en faveur de la réglementation du droit des pêches et aux efforts de catégorisation des comportements du pêcheur *versus* la liberté de pêche qui pourrait à terme disparaître.

Le droit de la mer ne recule pas dans ses principes fondateurs. La révocation ou la renégociation de la Convention de Montego Bay paraissent bien peu plausibles car les problématiques modernes, porteuses de risques multiformes, n'incitent pas à ouvrir la boîte de Pandore d'une modification de ce texte monumental à laquelle les États d'aujourd'hui n'arriveraient probablement pas si on leur soumettait un tel exercice. En pratique, la transformation du droit international reste « *incrémentale* » en ce sens que de nouveaux instruments sont adoptés au sein du même système, sûrement par peur de remettre en cause les acquis conventionnels.

¹⁹⁷⁰ Article 62., « *Changement fondamental de circonstances* », « 1. Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que : a) l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité; et que b) ce changement n'ait pour effet de transformer, radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité », Nations Unies, Convention sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, op. cit.

¹⁹⁷¹ Ibid., Article 62. §2. « 2. Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer : a) s'il s'agit d'un traité établissant une frontière, ou b) si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité ». « Une fois convenue, la frontière demeure, car toute autre approche priverait d'effet le principe fondamental de la stabilité des frontières dont la Cour a souligné à maintes reprises l'importance (Temple de Préah Vihear, CIJ, Rec. 1962, p. 34; Plateau continental de la mer Egée, CIJ, Rec. 1978, p. 36). [...] Une frontière établie par traité acquiert ainsi une permanence que le traité lui-même ne connaît pas nécessairement. Un traité peut cesser d'être en vigueur sans que la pérennité de la frontière en soit affectée (CIJ, 3 févr. 1994, arrêt, Différend territorial Libye/Tchad, Rec. 1994, 37) ».

¹⁹⁷² GIEC, Rapport spécial sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres, approuvé lors de la 50e session plénière du Giec (Genève, 2-6 août 2019), Résumé pour les acteurs politiques, 2019, 43 p.

La tendance parallèle est aux replis régionaux des États côtiers. On l'observe aujourd'hui, face à la pêche INN : il y a une volonté de recentrer les accords vers des mesures régionales lorsque les États du pavillon ne respectent pas les mesures internationales et que les contrôles sur les navires sont absents ou faibles dans la pratique¹⁹⁷³. Une révision du droit de la mer sur les principes et responsabilités de l'État du pavillon serait une option, en précisant davantage le lien substantiel entre le navire et son État. Le droit du pavillon est théoriquement bien clair. Il ne semble pas que dans la pratique, le redéfinir éviterait les quelques échappatoires qui suffisent aux opérateurs et au pavillon de complaisance pour s'adapter et trouver la parade.

Le droit international maritime, *via* l'Organisation maritime internationale (OMI), pourrait être l'institution susceptible de durcir les règles de la navigation maritime par empêcher le changement abusif de pavillon. Cette interdiction profiterait à la lutte contre la pêche INN, avec un contrôle plus pérenne des navires enregistrés et une plus grande transparence sur l'identité des navires.

Il se légitimerait de par la spécificité des activités de pêche qui capturent des ressources mondiales renouvelables mais communes (avant la capture qui est synonyme d'appropriation), en comparaison d'une simple activité de transport qui conserverait le droit de repavillonner. Cette perspective n'est pas encore annoncée. Il reste donc le traditionnel contrôle.

Le coût élevé de la surveillance en mer, pour ne citer que cet exemple, demande un effort régional de la capacité de contrôle en mer, voire la construction d'une flotte de contrôle inexistante pour de nombreux États côtiers (un ou quelques bateaux ne suffisent pas). Ces initiatives et centres régionaux sont apparus ces dernières années, dans le cadre des nouvelles formes de l'aide au développement. En 2015 dans le Pacifique et actuellement dans l'océan Indien et aux caraïbes, ces débuts encourageants ne survivent malheureusement dans la majorité des cas que le temps des fonds prévus par les bailleurs de fonds. Toutefois, les programmes internationaux d'inspections/d'observations conjointes sur bateaux de pêche accompagnent un mouvement de récupération et de mutualisation des données liées aux accès à la ressource. L'ORGP est alors présentée comme capable de remplir ce rôle collectif. En réalité, c'est souvent une cellule au sein de l'ORGP, nourrie par les compétences techniques et financée de spécialistes issus d'un ou de deux États parties à l'ORGP, qui assure ce type de tâche de traitement très difficile à mener au demeurant.

Ces initiatives se déploient sur les ZEE des États ou au-delà, sans entrer dans la mer territoriale, et permettent un meilleur contrôle et une dénonciation des opérateurs illicites avec une corruption moins facile puisque les inspecteurs sont régionaux et mandatés par l'organisation régionale qui n'a pas de parti pris et à des comptes à rendre à l'ensemble de ses États parties. Les limites de la souveraineté sont repoussées face au besoin d'un contrôle des pêches plus efficace, d'autant plus lorsque la pêche croise d'autres formes d'illégalités non acceptées par certains États. Un accord ou des directives pourraient venir clarifier des définitions communes et des mécanismes régionaux

¹⁹⁷³ BEURIER J.P., *Droits maritimes*, 2006, op.cit., p 774.

supports d'une coopération judiciaire et policière sur la mer renforcée, au lieu de laisser chaque État définir son ordre public en mer.

La pratique des ORGP doit-elle aller vers une reconnaissance complète et mondiale des listes de navires suspectés de pêche INN puisqu'aujourd'hui, c'est la seule identification reconnue internationalement face à de tels opérateurs ? On l'observe d'ailleurs dans les négociations actuelles à l'OMC. Si une liste globale, gérée par la FAO, est une solution, sa mise en œuvre opérationnelle demanderait encore des années de longues négociations et une lourdeur juridique. Une centralisation et la reconnaissance mutuelle de l'ensemble des listes des ORGP semblent plus propices à ce changement, à moins que les États qui les composent ne le souhaitent pas.

Au croisement d'autres droits que celui de la pêche, le droit de l'environnement imagine ou espère déjà une convention internationale environnementale de lutte contre les « crimes environnementaux » où la pêche INN pourrait être intégrée. Ceci donne à réfléchir quant aux modalités des contrôles, dans certaines zones où les écosystèmes marins sont vulnérables. Les discussions actuelles sur la finalisation d'un texte pour la gouvernance renouvelée de la diversité biologique au-delà des zones de juridiction comportent des options, dont la possibilité d'instituer des outils de gestion par zones, y compris les aires marines protégées dans l'espace marin international. Mais il semble que les négociations des États sur les dispositions du futur texte excluent la question de la pêche et de ses difficultés ; ces dernières resteraient donc sous l'emprise du système actuel du droit international des pêches et de ses habituelles institutions décrites dans cette thèse. On peut aussi imaginer un système de règlement des problématiques posées et des différends, plus contraignant, transparent ou plus consensuel, avec la montée en puissance, en termes financiers et de régulation, d'acteurs non-étatiques environnementaux, déjà observateurs et souvent animateurs de ce droit international, dès lors que paraît une question de gouvernance des environnements marins en zones au-delà des juridictions nationales

Plus judiciaire est la situation où des ONG et des citoyens pourraient réclamer aux États d'agir sur le fondement d'un droit à un environnement sain, dont on peut envisager qu'il inclue ou pas le droit au maintien d'un environnement productif qui, en ce cas, n'aurait pas les mêmes conséquences.

À court terme, il est réaliste d'imaginer que quelques composantes de la pêche INN viennent s'inscrire dans un accord international visant à lutter plus globalement contre les « crimes environnementaux », du moins à l'échelle européenne puisque cette discussion est en cours. Cet accord devrait, dans l'état actuel, intégrer une définition plus précise des sanctions minimales et des règles de coopération policière et financière ainsi que la définition de ce qu'est le « *bénéficiaire effectif* » du comportement de pêche INN et des produits qu'il génère. Ce sont des points clés et prioritaires pour resserrer d'un cran le goulet destiné à cerner les pêcheurs INN. À plus long terme, les infractions graves de la pêche INN pourraient relever d'une juridiction supranationale. Mais il faudrait, pour monter en sévérité, qu'un accord *ad hoc* autorise la pénalisation de certains comportements constitutifs de cette pêche non conforme.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6

PARTIE I. LA CONSTRUCTION DES PRINCIPES ET PROCESSUS DE DROIT INTERNATIONAL MOBILISABLES CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE (INN).....	19

TITRE I. L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES MARITIMES VERS LE TRAITEMENT DE LA PÊCHE NON CONFORME	20

CHAPITRE I. LA GENÈSE D'UN PROBLÈME JURIDIQUE : LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE.....	21

Section I. Le droit international des pêches maritimes guidé par le droit international de la mer	22

Sous-section I. Le droit de la mer coutumier de la mer et les premières codifications du droit international de la pêche maritime.....	22
§. I. L'utilisation du droit coutumier.....	22
§. II. L'affirmation et la consécration de règles codifiées et dédiées au droit des pêches maritimes.....	25

Sous-section II. La sécurisation du droit d'accès aux ressources halieutiques par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982	34
§. I. L'importance des zones maritimes sous juridiction pour l'exploitation halieutique.....	35
A. Le principe de souveraineté de l'État côtier sur la mer territoriale, sacralisation du droit de pêche dans les 12 milles marins ou moins.....	35
B. L'extension des zones de pêche dans le cadre du droit à déclarer une ZEE.....	37
C. Les possibilités juridiques offertes par le plateau continental	44
§. II. La haute mer, non susceptible d'appropriation et en déficit de régulations.....	46

Section II. L'émergence d'un problème juridique, défini bientôt comme pêche INN	50

Sous-section I. Les causes de la mobilisation (politique et juridique) contre les pêches non conformes au nouveau droit international de la mer (post 1982).....	50
§. I. La pêche INN, un double préjudice économique pour les individus et la fiscalité publique.....	51
§. II. Une prise de conscience de la nécessité de la conservation des ressources halieutiques par le droit	54
§. III. La pêche INN corrélée à des infractions graves, sous qualification criminelle pour certaines.....	58
A. Les atteintes aux droits de l'homme commises à l'occasion d'activités de pêche INN	58
B. Les autres infractions « graves » ou « criminelles » facilitantes et associées à la pêche INN	64

Sous-section II. L'inscription officielle de la notion pêche INN en droit international.....	69
§. I. Du droit conventionnel des pêches aux fondements du concept de pêche INN.....	69
§. II. Une juxtaposition conceptuelle difficile des notions de « pêche illicite », de « pêche non déclarée » et de « pêche non réglementée »	80
§. III. Un ensemble de règles applicables à la lutte contre la pêche INN compris par les institutions internationales	85

CHAPITRE II. LA RESPONSABILITÉ ET L'ACTION INDIVIDUELLE DES SEULS ÉTATS POUR LA LUTTE CONTRE LA PÊCHE INN.....90

Section I. Le principe fondateur de la responsabilité de l'État comme premier rempart .. 90

Sous-section I. La compétence exclusive de l'État côtier depuis la côte jusqu'à la zone sous
juridiction nationale..... 90

Sous-section II. La responsabilité de l'État du pavillon sur le navire 95

§. I. La responsabilité de l'État du pavillon en vertu du droit international 95

§.II. Le lien substantiel comme exigence formelle mais imprécise..... 101

§.III. Les modalités d'utilisation du pavillon..... 106

§.IV. La conduite responsable de l'État du pavillon..... 109

Section II. Les compétences fonctionnelles de l'État dans un contexte contemporain ...112

Sous-section I. Les mesures clés du ressort de « l'État du port » comme nouveau instrument
juridique contraignant..... 112

§. I. L'historique des mesures de l'État du port..... 113

§.II. Les modalités et portée de l'Accord international sur les mesures de l'État du port... 116

Sous-section II. L'angle économique des récentes compétences de « l'État de
commercialisation »..... 122

§.I. la définition des responsabilités de l'État de commercialisation 122

§. II. Le traitement des ressources halieutiques dans le droit de l'OMC 125

A. La définition des ressources halieutiques selon l'OMC..... 125

B. L'exception environnementale utilisable pour la protection des ressources
naturelles extraites en mer..... 126

C. Quelques cas représentatifs de l'évolution du traitement des ressources halieutiques
dans le droit de l'OMC 127

D. La difficulté juridique pour le commerce international des produits halieutiques. 130

§.III. L'efficacité des mesures de l'État de commercialisation 132

TITRE II. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DES ÉTATS VERS LES INSTITUTIONS RÉGIONALES..... 134

CHAPITRE I. LE POSITIONNEMENT DES ORGANISATIONS RÉGIONALES SPÉCIALISÉES DE GESTION DES PÊCHES..... 136

Section I. La colonisation juridique de la haute mer par le droit des ORGP 138

Sous-section I. La constitution de l'ORGP..... 140

§. I. Le statut juridique de l'ORGP..... 140

A. Les actes constitutifs de l'ORGP..... 140

B. Le champ d'action de l'ORGP..... 143

§. II. Les compétences spatiales et matérielles des ORGP 147

Sous-Section II. Les présupposés du traitement de la pêche INN au sein des ORGP 150

§. I. Les modes d'expression du consentement de l'État à se lier à un traité multilatéral... 151

§. II. Le devoir de coopérer des États, entre formalisme et réalisme..... 153

Section II. Le poids des mécanismes de prises de décision dans l'échec relatif à la codification du droit régional de lutte contre la pêche INN 159

Sous-section I. Le cadre légal des processus de décision..... 160

§. I. Quelques organisations régionales de référence de gestion des pêches.....	161
§. II. Les modalités du vote dans la procédure de décision.....	163
A. Le processus décisionnel par consensus.....	164
B. Le processus de prise de décision par vote à la majorité.....	166
§. II. L'efficacité des mécanismes de prise de décision dans un système multilatéral coopératif.....	168
§. III. Le règlement des différends au cours de la procédure de prise de décision.....	172
A. La nécessité d'un mécanisme sur mesure pour l'ORGP.....	173
B. Un mécanisme de conciliation comme meilleure pratique.....	175
Sous-section II. Les processus de décision face aux problèmes de pêche INN.....	179
§. I. L'identification de la pêche illicite avec l'inscription sur liste de navires suspectés.....	179
§. II. La régulation de l'activité de pêche pour contrer la pêche non-règlementée.....	180

CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DE LA QUESTION DE LA PÊCHE INN PAR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DES PÊCHES 185

Section I. Une transformation du droit des pêches plus sévère dans la lutte contre pêche INN par l'ORGP..... 186

Sous-section I. L'accueil de la question de la pêche INN dans des ORGP avant sa conceptualisation.....	186
§.I. La commission interaméricaine du thon tropical (IATTC).....	188
§.II. La Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique et des eaux adjacentes (CICTA).....	190
§.III. La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).....	191
§.IV. La Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI).....	194
§.V. La Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM).....	196
Sous-section II. Les ORGP récentes plus sensibles à la question de la pêche INN.....	198
§.I. L'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFO).....	200
§.II. La Commission des Pêches du Pacifique Occidental et Central (WCPFC).....	201
§.III. L'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO).....	202
§.IV. L'accord relatif aux pêches dans le Sud-ouest de l'océan Indien (APSOI).....	203
§.V. La Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC).....	204

Section II. Les mesures relatives à la lutte contre la pêche INN 206

Sous-section I. Les listes des navires suspectés de pêche INN.....	206
§. I. De l'utilité de la liste des navires suspectés de pêche INN.....	206
§. II. Des critères définis pour fixer la pêche INN.....	208
§.III. Une procédure de listing liée à la responsabilité des États.....	211
A. Recevabilité des éléments de preuves.....	212
B. Le suivi des navires suspectés inscrit par l'ORGP.....	214
Sous-section II. Les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches.....	219
§. I. Mesures relatives à l'identification des navires de pêches.....	220
§. II. Mesures relatives aux collectes des données de captures.....	222
§. III. Mesures relatives aux technologies de contrôle et surveillance des navires.....	223
§. III. Mesures relatives aux débarquements des captures : les transbordements en mer et débarquements aux ports.....	225
§. IV. Mesures relatives au commerce des produits halieutiques.....	227
§.VI. Mesures relatives aux procédures d'inspections conjointes.....	231

CONCLUSION DE LA PARTIE I.	239

PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES PÊCHES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE	241

TITRE I. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICITÉ PORTEE PAR UN ORDRE JURIDIQUE MATURE : LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	243

CHAPITRE I. L'APPLICATION ET L'APPLICABILITÉ DU CONCEPT DE PECHE INN DANS LA POLITIQUE INTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	245

Section I. Le socle du droit des pêches de l'Union européenne.....	245

Sous-section I. L'édification de la PCP jusqu'à l'intégration du concept de pêche INN	245

§. I. Les fondements de la PCP, contexte précurseur de l'inscription de la pêche INN	245

A. Des objectifs de durabilité de plus en précis jusqu'au traitement de la pêche INN 246	

B. La structure institutionnelle de la Politique commune des pêches actuelle	252

§. II. Le Règlement relatif à la lutte contre la pêche INN.....	256

A. La consécration de la notion tripartite de la pêche INN dans le droit de l'Union européenne	257

B. Les principales réalisations du Règlement de lutte contre la pêche INN.....	259

Sous-section II. Le règlement de contrôle comme outil d'un traitement frontal de la pêche INN	273

§. I. Le règlement de contrôle, un accompagnement juridique et pratique du Règlement (CE) 1005/2008.....	274

A. Un accompagnement historique vers une harmonisation des moyens de contrôle des pêches	274

B. Un encadrement des sanctions liées aux infractions « graves ».....	278

§. II. La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres.....	287

Section II. Les difficultés opérationnelles et juridiques de sanction du non-respect des règles de droit international et communautaire	292

Sous-section I. Une juridicité induite par les États membres partiellement conforme au droit de l'Union européenne : le cas du droit français.....	292

§. I. Le cadre économique, juridique et institutionnel de la France en matière de gestion des pêches	293

§. II. L'action de l'administration française des pêches maritimes en matière de surveillance et de contrôle.....	295

A. La responsabilité du contrôle de police	295

B. L'inspection, une pratique au cœur de la surveillance et du contrôle des pêches ..	299

§. II. La sanction en droit français des infractions de pêche maritimes	302

A. La chaîne procédurale entourant l'infraction en droit français	303

B. Les sanctions administratives, dont l'application du système de permis à point du Règlement (CE) No 1224/2009 pour les infractions graves	306

C. La sanction pénale en droit français	311

D. La comparaison de la sanction administrative et pénale attribuée pour pêche INN en droit espagnol	318

Sous- section II. Le recours à la Cour de justice de l'Union européenne comme moyen de mise en conformité du droit national.....	324
§.I. Une procédure juridique supranationale de règlement des différends.....	325
A. Les procédures de la Cour de justice de l'Union européenne.....	325
B. Le débat jurisprudentiel de la remise en cause de la compétence gestion des pêches de l'Union européenne.....	327
§. II. La jurisprudence en matière de pêche de la Cour de justice de l'Union européenne.....	332
A. La qualification de pêche illicite par le juge de l'Union en cas de pêche retenue comme non conforme à la PCP.....	332
B. La question des délimitations maritimes sous-jacente de celle de la pêche INN....	337

CHAPITRE II. L'APPLICATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÈGLEMENTÉE DANS L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE..... 344

Section I. L'application des mesures de lutte contre la pêche INN au travers de la coopération bilatérale visant des accords de pêche..... 346

Sous-section I. Les coopérations bilatérales institutionnelles, vecteurs d'application de la mesure anti-pêche INN.....	346
§.I. La contribution des accords bilatéraux de réciprocité au traitement de la pêche INN.....	347
§.II. Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche.....	352
A. Une tradition contractuelle de formalisation des relations extérieures européennes dans le domaine de la pêche.....	352
B. Le fonctionnement et l'économie générale des Accords de partenariat de pêche durable.....	357
C. La lutte contre la pêche INN entre intérêt commercial et protection de la ressource	360
Sous-section II. Le traitement actuel des cas complémentaire d'accords latents, discrets ou méconnus.....	365
§.I. Le traitement du passif constitué par les accords « dormants ».....	365
§.II. L'exigence de publicité sur les accords, dispositifs et montages organisant l'accès aux ressources halieutiques au profit de navires européens.....	370

Section II. La capacité de l'Union européenne d'exporter son positionnement sur la pêche INN au sein des ORGP 374

Sous-section I. Les relations et coopérations de l'Union européenne dans l'enceinte des ORGP benthiques et pélagiques.....	374
§. I. La compétence et l'influence de l'Union européenne dans les ORGP non sans conflits.....	374
§. II. La régulation récente des pêches benthiques dans l'océan Indien, facteur d'entraînement d'un traitement global de la pêche INN.....	378
A. Les limites et les apports de l'application du concept de pêche INN dans la régulation de pêches benthiques de l'ouest de l'océan Indien.....	380
B. La surveillance et la condamnation de la pêche INN dans une zone fragile.....	386
Sous-section II. Les dispositifs applicables dans les zones au-delà des juridictions nationales aux États membres de l'Union européenne.....	392
§. I. La responsabilité internationale de l'Union européenne vis-à-vis de pays tiers victimes de pêche INN.....	392
A. Une responsabilité internationale reconnue devant le Tribunal international du droit de la mer.....	394
B. L'action d'États incriminant des navires sous pavillon d'États membres de l'Union européenne.....	397

§. II. Les mesures coercitives vis-à-vis de pays tiers non coopérant.....	399
A. La mesure économique coercitive <i>via</i> les compétences de l'État de commercialisation.....	399
B. Des exemples de mesures économiques coercitives de l'Union européenne à l'endroit des États tiers.....	403
TITRE II. L'EXEMPLE D'UNE JURIDICTE PLUS « ALÉATOIRE » DU CONCEPT DE PÊCHE INN	407
CHAPITRE I. LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES LA JURIDICTÉ EST CONFRONTÉE : L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE ET DES PROCESSUS COMMUNS ISSUS DES ORGP.....	408
Section I. La voie juridictionnelle internationale « traditionnelle » d'application du droit, mode difficile de mise en conformité vis-à-vis de la pêche INN	408
Sous-Section I. La construction du propos INN <i>via</i> les juges internationaux généraux ou spécialisés.....	409
§. I. Les enjeux du recours à un tribunal pour des conflits maritimes multiformes	409
§. II. La constitution du Tribunal international du droit de la mer comme juge spécialisé. 411	
A. Les procédures et la structuration d'un système spécialisé de règlement de questions relatives aux pêcheries	411
B. Les compétences du Tribunal international du droit de la mer	414
Sous-section II. L'exégèse de la jurisprudence relative aux affaires de pêches et sa contribution à la compréhension de l'INN	420
§. I. Les affaires traitant de l'illicéité des activités de pêche.....	421
§. II. L'implication de la jurisprudence dans le traitement de l'illicéité en matière d'activité de pêche.....	444
C. L'utilisation du terme de pêche INN par le Tribunal.....	445
D. Le caractère raisonnable de la caution pour la mainlevée d'un navire, moyen d'infirmier ou de confirmer la pêche INN comme activité de rente	446
Section II : Un mécanisme de mise en conformité non juridicisé porté par les ORGP... 458	
Sous-section I. Les pratiques non conformes de l'État face aux mesures contraignantes de conservation et de gestion des ressources des ORGP	459
§. I. L'émergence de mécanismes « managériaux » pour contourner les contraintes d'application du droit international	460
§.II. La pratique du modèle « managérial » de suivi de la conformité.....	466
A. La collecte de données.....	466
B. L'examen des données collectées, révélateur du niveau de conformité.....	468
Sous-section II. La possibilité d'une sanction dans la phase post-identification	472
§. I. Une sanction régionale économique en cas d'activités de pêche non conformes.....	472
§. II. L'effet économique d'une sanction réduisant l'accès légal à la ressource halieutique. 475	
CHAPITRE II. L'ACCÉLÉRATION DE LA JURIDICTÉ DU CONCEPT DE PÊCHE INN AU CONTACT D'AUTRES DROITS	479
Section I. L'apparition de dispositifs et de mécanismes complémentaires de marché au titre du droit économique	480
Sous-Section I. Les négociations sur les subventions « pêche » : une contribution de l'OMC au droit des pêches	480

§.I. Les propositions actuelles visant à interdire les subventions à la pêche INN et à la surpêche.....	483
A. Le sujet de l'interdiction des subventions à la pêche INN	484
B. Le sujet de l'interdiction des subventions à la surpêche.....	486
C. L'identification de la participation à une activité pêche INN	488
§. II. L'utilité des instruments juridiques du secteur des pêches dans le cadre de l'OMC ...	489
A. Le listing des navires suspectés de pêche INN par les ORGP	490
B. Cibler le propriétaire effectif des activités de pêche INN	491
 Sous-section II. L'influence des dispositifs et mécanismes marchands de lutte contre l'INN	493
§.I. L'instrument de l'OMC sur les subventions nuisibles à la pêche : « L'accord multilatéral contraignant sur les subventions aux pêcheries ».....	493
A. Les implications pour les programmes nationaux de subventions aux pêcheries..	493
B. Élaborer la nature de l'information à communiquer à l'OMC.....	496
C. Les recours en cas de subventions nuisibles dans le cadre de l'OMC	498
§. II. Quelques autres mécanismes émergents issus du droit du marché : les écolabels	503
A. La notion de « durabilité » dans les écolabels, un produit de la négociation	504
B. La légitimité de la procédure de certification face aux contraintes juridiques étatiques	505
 Section II. L'apparition de contributions issues du droit de l'environnement et du droit pénal international à la réduction de l'INN	509
 Sous-section I. Le droit des pêches indissociable du droit de l'environnement.....	510
§. I. L'amorce d'un droit spécifique consacré aux pêches profondes et aux écosystèmes marins vulnérables.....	512
§. II. Les zones protégées encouragées par le droit international de l'environnement	515
A. La contribution des aires marines protégées nationales et transnationales.....	515
B. Le classement d'une zone au patrimoine mondial de l'UNESCO, du label environnemental à la zone de protection	523
C. La contribution de la Convention sur la diversité biologique et de la CITES à la réduction de la pêche de certaines espèces ou au contrôle de leur commercialisation ...	524
D. La question du droit face à la diversité biologique au-delà des juridictions nationales, entre régionalisme et normes universelles	528
§. III. L'usage additionné ou privilégié du droit des pêches ou de l'environnement en cas de pêche INN : la jurisprudence CJUE du 13 juin 2018.....	531
 Sous-section II. Les nouveaux paradigmes, support de la lutte contre la pêche llicite: la criminalisation internationale et la réparation du préjudice écologique.....	532
§.I. Le cheminement du « crime » environnemental.....	532
A. L'inscription normative du concept de « crime environnemental » transnational .	533
B. Les voies instrumentales de consécration de la notion de « crime environnemental » associé au secteur pêche	535
§. III. Les récents développements nationaux et régionaux destinés à contrer le « crime environnemental » transnational	539
A. L'exercice des compétences de l'État en mer, ordre public et préjudice écologique	540
B. La coopération <i>via</i> des forces opérationnelles multidisciplinaires d'intervention ..	542
 CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	546
CONCLUSION PROSPECTIVE.....	549
BIBLIOGRAPHIE	564
TABLE DES ANNEXES.....	626

BIBLIOGRAPHIE

I.	OUVRAGES JURIDIQUES GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS	565
1.	GÉNÉRAUX	565
2.	SPÉCIALISÉS	565
II.	THÈSES ET MÉMOIRES.....	568
III.	ARTICLES JURIDIQUES SPÉCIALISÉS	569
IV.	ARTICLES GÉNÉRAUX	579
V.	RAPPORTS INSTITUTIONNELS.....	584
VI.	AUTRES RAPPORTS	591
VII.	DÉCLARATIONS INTERNATIONALES	597
VIII.	DOCUMENT DE TRAVAIL.....	597
IX.	TEXTES JURIDIQUES.....	598
1.	Textes juridiques nationaux	598
2.	Textes juridiques internationaux et régionaux	599
3.	Textes juridiques de l'Union européenne	609
X.	DÉCISIONS ET EXPOSÉS DE JURISPRUDENCE	618
XI.	CONFÉRENCES, ATELIERS ET COLLOQUES	622
XII.	PRESSE ET COMMUNIQUÉ DE PRESSE	623
XIII.	RESSOURCES INTERNET.....	624

OUVRAGES JURIDIQUES GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS

1. GÉNÉRAUX

CURY P, PAULY D., *Mange tes méduses !: Reconcilier les cycles de vie et la flèche du temps*, Paris, Odile Jacob, coll. « Sciences », 2013, 216 p.

Commission européenne, *Manuel d'application pratique du règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (le Règlement INN)*, Commission européenne législation et documents officiels des règles de contrôle des pêcheries, www.ec.europa.eu, 2009, 88 p.

DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, La Librairie du XXI^e siècle, 07 avril 1994, 320 p.

FOILLARD P., *Dictionnaire de droit public*, Paris, Larcier, Paradigme CPU, 2000, 520 p.

GUILLIEN R., VINCENT J., *Lexique de termes juridiques*, Dalloz, Paris, 2001, 529 p.

SELLE G., *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, 1943.

OBERTHÜR S., *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, November 2009, 371p.

OSTROM E., "Governing the common", 1990.

SALMON J. (eds.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant /AUF, 2001.

2. SPÉCIALISÉS

Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, 978 p.

BEER-GABEL J, LESTANG V, *Les commissions de pêche et leur droit*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 298 p.

BERGÉ J.S., ROBIN-OLIVIER S., *Introduction au droit européen*, sous la direction de Catherine LABRUSSE-RIOU, Presses universitaires de France, THÉMIS, 2008, 539 p.

BEURIER J.P., *Droit international de l'environnement*, Pédone, 2010, Paris, 588 p.

BEURIER J.P., *Droits maritimes*, Dalloz, Paris, 2006, 1000 p.

BEURIER J.P., *Droits maritimes*, Dalloz, Paris, 2014, 1000 p.

BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., LEBIHAN C., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, [sous la direction de] Claude BLUMANN, 3^{ème} édition entièrement refondue et mise à jour, Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, 2011, 688 p.

BONNIN M., *Les aspects juridiques des corridors biologiques, vers un troisième temps de la conservation de la nature*, Collection Droit du patrimoine naturel et culturel, L'Harmattan, 2008, 276 p.

CAHIN G., POIRAT F.L., SZUREK S., *La France et les organisations internationales*, Pédone, 2014, 386 p.

CASADO-RAIGÓN R. (dir), *L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin*, Coll. Droit international, Bruylant, Bruxelles, 2005, 521 p.

CATALDI G., ANDREONE G., CALIGIURI A., *Droit de la mer et émergences environnementales*, Cahiers de l'association internationale du droit de la mer/ Papers of the international association of the Law of the sea, AssIDMER, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 404 p.

CHAUMETTE P. (dir). *Espaces marins : Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, 316 p.

COURT DE FONTMICHEL A., *L'arbitre, le juge et les pratiques illicites du commerce international*, L.G.D.J diffuseur, Éditions Panthéon-Assas, 2004, 449 p.

COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, L.G.D.J, Précis Domat, 12e édition, septembre 2016, 838 p.

COT J.P., *La conciliation internationale*, Ed. Pedone, 1968, 11 p.

CUDENNEC A. (sous la direction), *Le droit pénal et la mer*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006, 200 p.

CUDENNEC A. (dir.), *L'ordre public en mer*, Pédone, 2011, Paris, 270 p.

DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, L.G.D.J, lextenso éditions, 2009, 1709 p.

DAILLIER P., de LA PRADELLE G., GHÉRARI H., *Droit de l'économie internationale*, Centre de droit international de l'université de Paris X, Éditions A. Pédone, Paris, 2004, 1119 p.

DUBIN L., RUNAVOT M.C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses Etats*, Pédone, 2014, 278 p.

DUPUY P.M, *L'Unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 486 p.

DUVIC-PAOLI L.A., *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, instrument de régulation des relations internationales par le droit*, L'Harmattan, 2011, 192 p.

FERAL F., SALVAT B. (eds.), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées : recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime - Le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer*, éd. L'Harmattan, Collection Maritimes, Paris, 2014.

FERAL F., *l'Etat et les fraudes commerciales*, PUP, 1995, 360 p.

FERAL F., *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, Préface de Francis-Paul Bénéto, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2000, 352 p.

FLAESH-MOUGIN C., *La politique européenne de la pêche : vers un développement durable*, Ed. Apogée, Rennes, 2003, 270 p.

GALLETTI F., *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, (Préf. Louis Constans), L'Harmattan, Coll.« Logiques juridiques», Paris, 2000, 178 p.

GALLETTI F., *La politique de coopération de l'Union Européenne pour un Développement durable en Afrique de l'Ouest. Problématique de l'appui aux politiques publiques d'environnement*, publication CAP/CERTAP et Centre

d'Etudes et de Recherches Juridiques sur les Espaces Méditerranéens et Africains Francophones C.E.R.J.E.M.A.F., Presses universitaires de Perpignan (P.U.P), Coll. « Etudes », France, 2000, 240 p.

GALLETTI F., *Les transformations du droit public africain francophone. Le droit formel, entre construction étatique et libéralisation du droit public*, Emile Bruylant (ed.), Bruxelles, Belgique, 2004, 682 p.

GHERARI H., *Les dérèglements économiques internationaux : crise du droit ou droit des crises*, Journées internationales du CERIC, Pédone, 2014, 286 p.

GONTARD P.R., LATIMER C., *L'essentiel du droit pénal général*, Studyrama, Collection les incontournables, 2015, 128 p.

HARRISSON J., *Making the Law of the Sea, A Study in the Development of International Law*, Cambridge University Press, April 2011, 316 p.

HOURY C., *La piraterie maritime au regard du droit international, incertitudes et évolutions contemporaines*, Coll. « Le droit aujourd'hui », L'Harmattan, 2014, 259 p.

Institut du droit économique de la mer, *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération ?*, Colloque sous le Haut Patronage et en présence de Son Altesse Sérénissime le Prince Souverain Albert II, Musée océanographique de Monaco, Pédone, 2014 ; 382 p.

KANE K., *Droit portuaire en Afrique, Aspects juridiques de la gestion et de l'exploitation portuaires au Sénégal*, L'Harmattan, 2012, 320 p.

KOLB R., *Notions de droit international public de Gaetano Morelli, traduction de Robert Kolb*, Pédone, 2014, 296 p.

La mer et son droit, Mélanges offerts à LUCCHINI L. et QUENEUDEC J.P., Paris, Pédone, 2003, 712 p.

LINDLEY J., *Somali piracy, A criminological perspective*, Routledge, 23 June 2016, 208 p.

LUCCHINI L., VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 1. La mer et son droit. Les espaces maritimes*, Pédone, Paris, 1990, 744 p.

LUCCHINI L., VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 2. Délimitation-Navigation-Pêche. Vol. 1 Delimitation*, Pédone, Paris, 1996, 424 p.

LUCCHINI L., VOELCKEL M., *Droit de la mer, Tome 2. Délimitation-Navigation-Pêche. Vol. 2, Navigation-Pêche*, Pedone, Paris, 1996, 717 p.

MAHINGA J.G., *La pêche maritime et le droit international*, l'Harmattan, 2014, 302 p.

NATIONS UNIES, RIO+20, *L'avenir que nous voulons*, Rio de Janeiro, Brésil, 2012, 60 p.

ORTOLLAND D., PIRAT J.P., *Atlas géopolitique des espaces maritimes Frontières, énergie, transports, piraterie, pêche et environnement*, Technip (2e édition revue et augmentée), 2007, 278 p.

PANCRACIO J.P., *Droit de la mer*, éditions Dalloz, 2010, 520 p.

PELLET A., BAETENS F., MILANOVIC M., TZANAKOPOULOS A., *Le droit international entre souveraineté et communauté*, Pédone, 2014, 364 p.

ROCA D., *Le démantèlement des entraves aux commerces mondial et intracommunautaires, Droit communautaire et de l'OMC comparés*, Tome 2, L'Harmattan, Paris, 2007, 454 p.

ROS N., GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux «Méditerranées». Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, décembre 2016, 410 p.

ROSIK P., *Les transformations du droit international économique, Les Etats et la société civile face à la mondialisation économique*, L'Harmattan, Paris, 2004, 330 p.

SALMON J., (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, 1198 p.

SANTULLI C., *Introduction au droit international, formation, application, exécution*, Pédone, 2013, 276 p.

SIMON D., *Actualités des relations entre l'Union européenne et l'organisation des Nations-Unies : coopération, tensions, subsidiarité*, Pédone, 2014, 340 p.

SIMON D., *Le droit communautaire et les métamorphoses du droit*, journée d'étude organisée par le Centre d'Études Internationales et Européennes, Université Robert Schuman de Strasbourg, 2003, 107 p.

SOBRINO HEREDIA J.M., *Sûreté maritime et violence en mer / Maritime Security and Violence at Sea*, Bruylant, 2011, 518 p.

TOMKIEWICZ V., HOFFNER W., PAVOT D., *Organisation mondiale du commerce et responsabilité*, Pédone, 2014, 272 p.

VIGNES D., CASADO-RAIGÓN R., CATALDI G., *Le Droit international de la pêche maritime*, Bruylant, Bruxelles, 2000, 616 p.

VINCENT P., *Droit de la mer*, Collection internationale, Larcier, Bruxelles, 2008, 292 p.

THÈSES ET MÉMOIRES

BAKARY C., *Les accords de pêche avec l'Union européenne et le développement des pêches en Mauritanie*, FÉRAL F. (dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2012.

CAMPLING L., *The EU-centred commodity chain in canned tuna and upgrading in Seychelles.*, PhD Thesis, 2012, 449 p

CHOUAIBOU T., *L'accès à la justice en Mauritanie*, FÉRAL F. (dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2007.

GALLETTI F., *Les transformations de l'Etat et du droit public en Afrique Francophone*, FÉRAL F.(dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2003.

HAMIDA M., *Cent ans de police administrative du marché : répression des fraudes, concurrence et protection des consommateurs*, FÉRAL F. (dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2012.

LEBOEUF C., *De la surveillance des activités humaines en mer. Essai sur les rapports du droit et de la technique*, Thèse en droit public, Centre de Droit Maritime et Océanique (EA 1165), Université de Nantes, 2013.

LEFEBVRE CHALAIN H., *La stratégie normative de l'organisation maritime internationale*, BEURIER J.P., Thèse en droit public, CDMO, Université de Nantes, 2010.

LELONG S., *La gouvernance des pêches à l'interface entre ressources halieutiques et société. Perspectives juridiques, biologiques et socioéconomiques*, PROUTIERE-MAULION G. (dir.), Thèse en droit privé, CDMO, Université

de Nantes, 2012.

MAKALOU M., *Approche juridique de la notion de gouvernance : le cas de la république du Sénégal*, FÉRAL F.(dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2006.

NDOYE N., *Les accords de pêche : manifestation de la volonté des "Etats" d'une gestion équilibrée des ressources halieutiques ? : l'exemple des accords de pêche conclus entre la Communauté européenne et le Sénégal*, Thèse en droit public, HERVOUËT F. (dir.), Université de Poitiers, 2005.

NERI K., *L'emploi de la force en mer*, Thèse en droit international et relation internationale, DOUMBÉ-BILLÉ S. (dir.), QUENEUDEC J. (président du jury), Université de Lyon 3, 2011.

PRAMOD G., *Illegal and unreported fishing: global analysis of incentives and a case study estimating illegal and unreported catches from India*, University of British Columbia, Resource Management and Environmental Studies, under the supervision of Tony J. PITCHER, 2012, 343 p.

ROZIACK P., *L'organisation mondiale du commerce et la redéfinition de l'ordre juridique international*, FÉRAL F.(dir.), Thèse en droit public, Université de Perpignan, 2007.

SAMBA D., *Droit des pêches maritimes et développement durable en République du Sénégal*, FÉRAL F. (dir.), Thèse en droit public, 2005.

SIDAN L., *La "capacité de charge", notion saisie par le droit public ? Le contexte de la zone côtière*, Thèse de doctorat en droit public, GALLETTI F. (Dir.), Université de Perpignan, France 2020.

SORBY Stéphanie, *Le traitement juridique de la « Route des baleines » à l'Île de la Reunion*, Thèse de droit public en cours, TABAU A.S. (Dir.), GALLETTI F. (co-Dir.), Univ. de La Réunion et de Perpignan.

VERNIZEAU D., *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, CUDENNEC A.(dir.), Thèse en droit public, Centre de droit et d'économie de la mer, UMR-AMURE, Université de Brest, 2013.

ARTICLES JURIDIQUES SPÉCIALISÉS

ALOUPI N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », *Annales des Mines-responsabilité et environnement*, 2, n°70, 2013, pp. 65-69.

ANDERSON D.H., "The Straddling Stocks Agreement of 1995 - an Initial Assessment", In *International Comparative Law Quarterly*, 1996, pp. 463-475

ANDREONE G., "Illegal, Unreported, Unregulated Fishing in the Antarctic legal system and environmental issues", *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, ed. by Tamburelli G., Giuffrè, 2006, pp. 121-131.

ANDREONE G., « La nouvelle génération des accords de pêche conclus par la Communauté européenne avec les pays tiers », *Annuaire Droit de la mer (A.D.mer)*, Tome 12, Indemer, 2007, pp. 326 -347.

ANDREONE G., « Les émergences environnementales et la stratégie de la sécurité maritime », In ANDREONE G., CALIGIURI A., CATALDI G. (dir.), *Droit de la mer et émergences environnementales - Law of the sea and environmental emergencies*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 51-64.

ANDREONE G., « Le rôle de l'Union européenne dans la gestion et le contrôle des ressources marines vivantes », In DEFARAMIÑAN GILBERT J.M., GUTIÉRREZ CASTILLO V-L., *Coopération, sécurité et développement durable dans les mers et océans. Une référence spéciale à la Méditerranée*, Huygens editorial, Barcelona,

Colección Lex, 2013, pp. 17-34.

ASNER M., "To catch wildlife thief strategies and suggestions for the fight against illegal wildlife trafficking", *U.P.A.SLAN.Rev*, 2016, 20 p.

BAIRD R., "Australia's response to Illegal Foreign Fishing: a case of winning the Battle but losing the Law", *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.23, n°1, 2008, pp. 95-124.

BENNOUNA M., "Chapitre X. L'ordre international des océans – Défis et perspectives", In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2017.

BESLIER S., « L'Union européenne et l'administration de la mer », In *Annuaire du droit de la mer*, 2006, pp.219-237

BESLIER S., « La responsabilité de l'État du pavillon : cas des navires de pêche », In *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 13, 2008, 11 p.

BESLIER S., « Rapport Général. La compétence exclusive de l'Union européenne : la pêche », In *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération ?*, Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pedone, 2014.

BESLIER S., « Brexit et droit de la mer », *Annuaire du Droit de la Mer 2016*, Pedone, pp.15-23

BESLIER S., « Pêche et biodiversité marine : complémentarité ou concurrence au sein de l'ordre juridique international ? Le cas du thon rouge », *IDDRI les Idées pour le débat*, 2010, 14 p.

BETAÏLLE J., « Le concept d'effectivité-action », In *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico*, Estudios en homenaje al profesor José Luis CARRO FERNANDEZ- almayor (coord. Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerredá), Vol. 2, 2017, pp. 367-383.

BEURIER J.P., « À la recherche d'un régime juridique pour l'océan Arctique », ROS N. & GALLETTI F., (Dirs), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées. Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, pp. 263-276.

BILDER R., "an overview of international Dispute Settlement", *Journal of International Dispute Resolution*, Legal studies Research Paper Series Archival Collection Emory Vol 1, No 1, 1986, pp. 1-32.

BISSUEL J.L., « L'Union européenne et l'application des normes adoptées par l'OMI », In *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération ?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pedone, 2014, pp. 115-142.

BONNIN M., LE TIXERANT M., « Une approche cartographique du droit de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE)* 1, 2014, pp. 67-82.

BONNIN M., « Prospective juridique sur la connectivité écologique », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, Strasbourg, 2008, pp. 167-178.

BOYLE A., "Dispute settlement and the law of the sea convention : problems of fragmentation and jurisdiction", *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 46, Issue 1, January 1997, pp. 37-54.

BOYLE A., "The Environmental Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 22, No 3, 2007, pp. 368-381.

CANAL FORGUES E., « La question des subventions accordées aux pêcheries. Eléments de débats en cours », *La mer et son droit*, Mélanges offerts à LUCCHINI L., QUENEUDEC J.P., Pedone, 2003, pp 111-119.

CANNIZARO E., « Pouvoirs discrétionnaires des États et proportionnalité en droit de la mer », *RGDIP*, 2002, pp. 241-268.

CARROZ R., « Les problèmes de la pêche dans la Convention sur le droit de la mer et la pratique des États », In BARDONNET D., VIRALLY M., *le nouveau droit international de la mer*, Pédone, 1983, pp. 177-230.

CATALDI G., « Problèmes liés aux instruments juridiques du droit de la mer : quelques exemples fournis par la pratique », In *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 125-136.

CAZALET B., « Les droits d'usage territoriaux, de la reconnaissance formelle à la garantie juridique. Le cas des aires marines protégées ouest-africaines », *Mondes en développement*, 2007/2 n° 138, pp. 61-76.

CAZALET B., FERAL F., GARCIA S.M., « Gouvernance, Droit et administrations des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, pp. 121-151.

CHABOUD C., GALLETTI F., « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie? », *Mondes en développement*, 2007/2 (n° 138), pp. 27-42.

CHABOUD C., GALLETTI F., DAVID G., BRENIER A., MÉRAL P., ANDRIAMAHEFAZAFY F., FERRARIS J., « Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disciplines et évolution pluridisciplinaire ». In : Aubertin Catherine (ed.), Rodary Estienne (ed.). *Aires protégées : espaces durables ?*, Marseille : IRD (Objectifs Suds), 2008, p. 55-81

CHALTIEL F., « L'union européenne et la mer. Réflexions desordonnées d'une non-spécialiste du droit de la mer », In Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 137-150.

CHAUMETTE P., « Le développement d'activités humaines en mer. Quel encadrement juridique ? », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique (ADMO)*, T. XXXII, 2014, 375 p.

CHAYES A., HANDLER CHAYES A., MITCHELL R.B., « Managing Compliance: A Comparative Perspective », In *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Editors: Edith Brown Weiss and Harold Jacobson. MIT Press, 1998, pp. 39-62.

CHOQUET A., « La répression au service de la prévention judiciaire de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, le cas de la pêche de la légine autour des îles subantarctiques françaises », In CUDENNEC A. (sous la direction), *Le droit pénal et la mer*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006, pp. 179-198.

CHURCHILL R., « The Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea relating to Fisheries: Is There Much in the Net? », *The international Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 22. N° 3, Koninklijke Brill NV, 2007, pp. 383-424.

CHURCHILL R., « Legal uncertainties in international high seas fisheries management », *Fisheries Research*, Volume 37, Issues 1-3, 1998, pp. 225-237.

COGLIATI-BANTZ V.P., « Un concept fondamental du droit de la mer : réflexions sur la nationalité des navires », *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 14, Indemer, 2009, pp. 13-44.

CONGAR R., « La consolidation de l'Europe bleue : nouveau contexte international et nouveaux enjeux », *Études internationales*, 18(1), 1987, pp. 21-69.

CORREIA CARDOSO F.J., « Le régime juridique de la haute mer et la sauvegarde de la biodiversité dans le cadre des activités de pêche. Le contexte international et l'approche de l'Union européenne », In Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 159-184.

COUTANSAIS C., « L'aire marine protégée en haute mer : une nouvelle frontière maritime ? », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XIV, INDEMER, Pedone, 2009, pp 345-360.

CUDENNEC A., « Perspectives du droit communautaire de la mer », *Droit maritime français (DMF)*, janvier 2009, pp. 105-112.

CUDENNEC A., « Terrorisme et piraterie maritimes : L'Union européenne affirme son statut d'acteur maritime international », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 53 octobre-novembre 2009, pp. 599-607.

CUDENNEC A., « La politique commune de la pêche, une politique carrefour », en collaboration avec LE BIHAN C., *Revue des affaires européennes*, mai 2012, p. 725-745.

CURTIL O., « Quelques facteurs externes concourant à l'évolution du droit pénal interne de la pêche », In CUDENNEC A. (sous la direction), *Le droit pénal et la mer*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006, pp. 169-178.

CURTIL O., « Législation environnementale communautaire : quelles contraintes sur les activités de pêche », *REDE*, n° 2, 2009, pp. 151-169.

CURTIL O., « Ordre public interne et activités de pêche. De la conservation des ressources halieutiques à la préservation du milieu marin. L'article L.921-10 du code rural et de la pêche maritime », CUDENNEC A. (dir.), *L'ordre public en mer*, Pédone, 2011, Paris, pp. 86-103.

CURTIL O., « Chronique de jurisprudence 2011 de la CJUE, (2ème partie), Les compétences des Etats membres en matière de politique de conservation des ressources halieutiques », Coordination par D. GADBIN, *Environnement et développement durable*, n° 11, novembre 2012.

DAVIES P.G.G., REDGWELL C., "The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks", In *British Yearbook of International Law*, 1996, pp. 199-274.

De CONING E., WITBOOI E., "Towards a new fisheries crime' paradigm: South Africa as an illustrative example", *Marine Policy* 60, 2015, pp. 208-215.

DE BREUCKER J., « La Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1564 », *Rev. belge de D.I.*, 1966, pp. 142 à 166

DE PAIVA TOLEDO A., « la protection juridique internationale de la biodiversité marine », *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v 13 n 27, 2016, p 31-62.

DIPLA H., « L'affaire concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France (sentence du 17 juin 1986) », In: *Annuaire français de droit international*, volume 32, 1986. pp. 239-258.

DIPLA H., « Les pouvoirs de contrôle de l'État du port dans la CNUDM et dans la réglementation pertinente de l'Union européenne », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération ?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, pp. 229-250.

DROSS N., « L'Union européenne dans les organisations régionales de pêche », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer),

Pédone, 2014, pp. 97-103.

DUVIC-PAOLI L.A., « Régionalisme et droit de la mer : entre renforcement et affaiblissement des normes universelles », In *Annuaire du Droit de la Mer*, Tome 16, Indemer, 2011, pp. 15-31.

ECHKENAZI J., « Guide de l'Union européenne », *Repères pratiques*, Nathan, 2007, 160 p.

ECONOMIDES C., « La déclaration de Manille sur le règlement des différends internationaux », In: *Annuaire français de droit international*, volume 28, 1982, pp. 613-633.

EDESON W.R., «An International Legal Extravaganza in the Indian Ocean: Placing the Indian Ocean Tuna Commission outside the Framework of FAO», *The international journal of marine and coastal law*, Vol 22, No 4, 2007, 32 p.

GAGERN A., Van Den BERGH J., “A critical review of fishing agreements with tropical developing countries”, *Marine Policy* 38, 2013, pp. 375-386.

GALLETTI F., « Incriminations pénales et administrations publiques », In *état des savoirs, le crime et la sécurité*, ouvrage du Groupement d'Étude et de Recherche sur les Normativités (G.E.R.N.), C.N.R.S., Coll. Textes à l'appui, Ph. Robert et L. MUCCHIELLI (eds.), Ed.Syros-La découverte, 2002.

GALLETTI F., « La gestion juridique de la biodiversité dans un pays en développement », CHABOUD C., FROGER G., MERAL P. (Eds.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Karthala, Paris, 2007, pp. 81-105.

GALLETTI F., “Law and legal framework for marine protected areas: from the historical biological diversity preservation function, to the role of insurance regarding the consequences of the risks linked to climate change”, *World Forum on Climate Change Agriculture and Food Security*, WFCFAFS Newsletter, Pakistan, 2011, Vol.1 (Issue 3), pp. 3-4.

GALLETTI F., « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des Etats en développement ? », in KERN F., MAINGUY C., RUGRAFF E. (eds.), *Crises, régulation et soutenabilité du développement*, Mondes en développement (n°154), 2011, pp. 121-136

GALLETTI F., « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », SOBRINO HEREDIA J.M. (Dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance des mers et océans. The contribution of the United Nations Conference of the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, 2 Vols., Editoriale Scientifica, Napoli, (Vol. 2), 2014, pp.765-791.

GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer », in MONACO A. et PROUZET P. (dir.), *Gouvernance des mers et océans*, collection Mer et Océan, Iste Editions Ltd, London, 2015, pp. 21-54.

GALLETTI F., CHABOUD C., « Aires marines protégées et résistance aux risques liés au changement climatique : une fonction rénovée pour de nouvelles politiques publiques ? », In BONNIN M., LAE R., BEHNASSI M., *Les aires marines protégées en question. Défis et enjeux sociétaux*, IRD editions, Marseille, 2015, pp. 77-88.

GALLETTI F., “Mers semi-fermées d'Asie de l'Est et du Sud-Est : des emprises maritimes sous influences du droit de la mer ?”, ROS N. & GALLETTI F., (Dir.), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées ». Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, pp. 323-380.

GALLETTI F., CAZALET B., « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée: Du droit de la mer et de la situation d'indétermination des "eaux sous juridictions" en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », In RIOS RODRIGUEZ J. OANTA G.A., *le droit public à l'épreuve de la gouvernance*, journée franco-espagnole, CERTAP-CDED, Presses Universitaires de Perpignan 257-296. 8, 2011, pp. 121-136.

GAMBARDELLA S. « Chapitre 2 : Le processus de Kobé : un vecteur de circulation des normes et des acteurs dans un contexte de gouvernance internationale fragmentée », In *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois, Coll. Confluence des droits, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), Mai 2017, 212 p.

GAO J., « Reasonableness of the Bond under article 292 of the LOS Convention: practice of the ITLOS », *Oxford University Press*, 2008, pp. 115-142.

GAUTIER P., « Juridictions internationales et conformité du droit européen au droit international », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer, Pédone, 2014, pp. 355-367.

GHEZALI M., « Les territoires de la Gestion intégrée des zones côtières et marines », *La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vertigo, Hors-série 18, 2013.

GILBERT A., « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », In: *Annuaire français de droit international, volume 29*, 1983, pp. 646-673.

GUILLOTREAU P., PROUTIERE- MAULION G. VALLEE T., « Que faut-il attendre des nouveaux accords de pêche UE-ACP ? », *Revue du Tiers Monde*, 2010, 21 p.

GUTIÉRREZ CASTILLO V.L., « Coopération, sécurité et développement durable dans les mers et océans. Une référence spéciale à la Méditerranée », *Huygens editorial*, Barcelona, Colección Lex, 2013, pp. 143-186

GUTIÉRREZ-CASTILLO V.L., « La conservation et l'exploitation durable de la biodiversité en Méditerranée », *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, pp. 291-320.

HE J., "The EU Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Regulation Based on Trade and Market-Related Measures: Unilateralism or a Model Law?", *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 20(2), 2017, pp. 168-197.

HELPER L., SLAUGHTER A.M., "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", *Yale Law Journal*, Vol. 107, No. 2, November 1997, pp.282-396.

HYUN JUNG K., "The Return to a Mare Clausum Through Regional Fisheries Management Organizations?", *Ocean Development and International Law*. 44., 2013, pp.205-218.

HUET A., « L'impact du droit communautaire sur le droit pénal », In SIMON D., *Le droit communautaire et les métamorphoses du droit*, journée d'étude organisée par le Centre d'Études Internationales et Européennes, Université Robert Schuman de Strasbourg, 2003, 107 p.

IHRAI S., « Le droit de l'Union européenne, instrument de la mise en oeuvre des règles du droit international de la mer dans les pays tiers, la coopération Maroc/UE », In *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, pp. 83- 97.

JARMARCHE E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale. L'espace maritime communautaire », In *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation*,

Confrontation, Coopération ?, Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pédone. 2014. Pp. 17-34.

JÉSÉGABEL P., « Encadrement juridique et répression des infractions concernant les pêches maritimes », In CUDENNEC A. (sous la direction), *Le droit pénal et la mer*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006, pp. 139-168.

JOHNSON, C., “Fisheries Enforcement in European Community Waters Since 2002-Developments in Non-Flag Enforcement”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2008, 23 p.

JOYNER C., AYLESWORTH L., “Compliance and Enforcement in New International Fisheries Law”, *Ocean Year Book* 22, 1998.

KAO S., “International Actions Against IUU Fishing and the Adoption of National Plans of Action”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 46/1, 2015, pp. 2-16.

KAWANO M., « L'affaire du thon à nageoire bleue et les chevauchements de juridictions internationales », In: *Annuaire français de droit international*, volume 49, 2003, pp. 516-541.

KNOX J., “A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission”, *Ecology L. Q.* 1, 28, 2001, 1 p.

KOPELA S., “Port state jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global commons”, *Ocean development & International Law*, 47:2, 2016, pp. 89-130.

KUEMLANGAN B., PRESS M., “Putting Port State Measures to work: Implementing the FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing”, *Environmental Policy and Law*, 2010, pp. 262-268.

KUPERAN K., SUTINEN J.G., “Blue Water Crime: Deterrence, Legitimacy, and Compliance in Fisheries”, *Law & Society Review*, Vol. 32, No. 2, 1998, pp. 309-338.

LASCOUTES P., SERVERIN E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit ». In: *Droit et société*, n°2, 1986, pp. 101-124.

LE FLOCH. G., « La coutume dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice en Droit de a mer », In : *Revue juridique de l'Ouest*, 2001-4, pp. 535-573.

LE FLOCH G., « Le premier avis de la formation plénière du tribunal international du droit de la mer : entre prudence et audace », *Annuaire Français de Droit International*, CNRS, 2015, pp. 669-697.

LEHARDY M., « La liberté de la pêche en haute mer et l'Accord sur les stocks de poissons : principe en faillite ou en voie d'effectivité ? », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique (ADMO)*, 2005.

LELONG S., PROUTIERE-MAULION G., « La Politique Commune de la Pêche vue par les chercheurs ou l'influence des engagements internationaux de l'Union européenne sur la redéfinition de la gouvernance des pêches à l'horizon 2012 », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique (ADMO)*, 2010.

LEROY A., MORIN M., “Innovation in the decision-making process of RFMOs”, *Marine Policy* 97, July 2018, pp. 156-62.

LEROY Y., « La notion d'effectivité du droit », In *Editions juridiques associées « Droit et société »* n° 79, 2013, pp 715-732.

LUCCHINI L., « Les zones maritimes en Méditerranée », *Revue de l'INDEMER*, 2003, p. 11.

MARIKO L., « L'affaire du thon à nageoire bleue et les chevauchements de juridictions internationales ». In: *Annuaire français de droit international*, volume 49, 2003, pp. 516-541.

MARTIN J.C., « L'Union européenne et la lutte contre la piraterie, contre tout trafic illicite et contre le terrorisme », In *Droit de la mer et droit de l'Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, pp. 147-169.

MCDORMAN T.L., « Implementing existing tools: turning words into actions –decision making processes of regional fisheries management organisations (RFMOs)», *The international Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 20, Nos 3-4, Koninklijke, 2005, pp. 423-456.

MONTAZ D., « L'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs », In: *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995, pp. 676-699.

MORIN M., « L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique (ADMO)*, 2010.

MORIN M., « PLECHKOV c. ROUMANIE (Requête 1660/03), Cour européenne des droits de l'homme », *Annuaire du Droit Maritime*, ADMO, 16 septembre 2014, p 1.

MORIN M., « Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation », *Annuaire du droit de la mer*, 2014, Tome 19, Pédone, pp. 155-176.

MORIN. M, « L'affaire n°21 du Tribunal International du Droit de la Mer et l'Union européenne », *Neptunus, e.revue*, Centre de droit maritime et océanique, Université de Nantes, vol 21, 2015/4.

MORIN M., « Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », In *le Droit Maritime Français*, 2^{ème} semestre 2015.

MORIN M., ““Creeping Jurisdiction” by the Small Islands of the Pacific Ocean in the Context of Management of the Tuna Fisheries”, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 30(3), July 2015, pp. 477-511.

MORIN. M, « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats », CHAUMETTE P. dir., In *Maritime areas: control and prevention of illegal traffics at sea - Espaces marins: Surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, 316 p.

MORIN M. « Les 50 ans de l'allocution d'Arvid Pardo aux Nations Unies », *Annuaire du Droit Maritime ADMO*, Tome XXXV, 2017, pp. 13-34.

MORIN M., « L'Accord de la FAO sur le contrôle des navires de pêche par l'Etat du port », *Le Droit Maritime Français*, 2017, 10 p.

NADAUD S., MARGUENAUD J., « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme 2013-2014 », *Revue juridique de l'environnement*, volume 40,(1), 2015, pp. 84-99.

NEYRET L., « La reconnaissance du crime d'écocide », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 39, Lavoisier, 2014, pp.177-193.

OANTA G.A., “New Steps in the Control of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Koninklijke Brill, 2015, pp. 229-256.

OANTA G.A., « Spain's Action to Control and Suppress Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Current Status and Future Prospects », *The International Journal of Marine and Coastal Law* 34, Koninklijke Brill, 2019, pp.1- 26.

OBERTHÜR S., “Interplay management: enhancing environmental policy integration among international institutions”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, November 2009, pp. 1-18.

ODIER F., « La situation juridique du navire au moment de son démantèlement : perspectives internationales », *Annuaire Droit de la mer (A.D.mer)*, Tome 11, 2006, pp. 377-386.

ODIER F., « La Convention relative à la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime », *Annuaire Droit de la mer (A.D.mer)*, Tome 10, 2005.

O’KEFFE L., “The point System for Fishing vessels – Dead in the Water?”, *Dublin University Law Journal* 39(2), 2016, 17 p.

ORREGO VICUÑA F., “The changing international law of high seas fisheries”, *Cambridge University Press, Cambridge*, UK, 1999, 330 p.

OYSTEIN N. « La Norvège après le « non » », In: *Politique étrangère*, n°1, 38^eannée, 1973, pp. 27-40.

PANOSSIAN A., « Le négociation d’accords de pêche par l’Union européenne », In *Droit international de la mer et droit de l’Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération ?*, Institut du droit économique de la mer, Colloque international, Musée océanographique de Monaco, 17-18 Octobre 2013, Pedone, 2014, pp. 47-83.

PESCHE D., MÉRAL P., HRABANSKI M., BONNIN M., “Ecosystem services and payments for environmental services: two sides of the same coin?”. In: MURADIAN R. (ED.), RIVAL L. (ED.) *Governing the provision of ecosystem services*, Dordrecht: Springer, (Studies in Ecological Economics), 2013, pp. 67-86.

QUENEUDEC JP, « Chronique du Droit de la mer », In: *Annuaire français de droit international*, volume 19, 1973, pp. 807-819.

QUENEUDEC J.P., « Conclusions générales », In *Droit de la mer et droit de l’Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer, Pédone, 2014, pp. 371-376.

RANGEON F., “Réflexions sur l’effectivité du droit », In *Les usages sociaux du droit*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 1989, 24 p.

RAUSTIALA K., SLAUGHTER A.M., “International Law, International Relations and Compliance”, *Princeton Law & Public Affairs Paper No. 02-2*, In the Handbook of international relations, Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons, eds., Sage Publications, Ltd., 2002; UCLA School of Law Research Paper No. 347260, 21 p.

REY ANEIROS A., VÁSQUEZ GÓMEZ E., « L’Union européenne face à l’approche écosystémique comme instrument de gestion en matière de pêche », In *Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), L’évolution et l’état actuel du droit international de la mer*, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 735-762.

RIDDLE K., “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?”, *Ocean Development & International Law*, 2006, pp. 265-297.

ROCA D., « Droit de l’OMC, pêche maritime et changement climatique. Le droit de l’OMC est-il susceptible d’assurer la préservation de la ressource marine affectée par le changement climatique ? », In *Annuaire du Droit de la mer*, 2011, Tome 16.

ROS N., « La France, le TIDM et les légines : Acte III. A propos de l’arrêt rendu le 20 Avril 2001 dans l’affaire du Grand Prince », In *Annuaire du Droit de la Mer (A.D.mer)*, Tome V, 2000, pp. 245-283.

- ROS N., « Halte au piratage halieutique », *Annuaire du droit de la mer* (A.D.mer), 2002, Pedone, pp. 347-376.
- ROS N., « Actualités juridiques de la pêche au thon rouge », In *Coopération, sécurité et développement durable dans les mers et les océans. Une référence Spéciale à la Méditerranée*, Huygens editorial, Barcelone, 2013, pp. 143-186
- ROS N., « CICTA 2010 : la dialectique de la compétence et de l'irresponsabilité », *Annuaire du Droit de la Mer*, 2010, Tome XV, 2010, pp. 131-164.
- ROS N., « Monaco, la CITES et le thon rouge », *Revue de droit monégasque* n° 11, 2010-2011, pp. 205-247
- ROS N., « La lutte contre la pêche illicite », CATALDI G., ANDREONE G., CALIGIURI A., *Droit de la mer et émergences environnementales*, Cahiers de l'association internationale du droit de la mer/ Papers of the international association of the Law of the sea, AssIDMER, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 69-122.
- ROS N., "Legal governance of submarine canyons in the Mediterranean", pp. 159-174, In Würtz M. (ed.), *Mediterranean Submarine Canyons: Ecology and Governance*, Gland, Switzerland and Málaga, Spain., 2012, 216 p.
- ROS N., « Un bilan de la première activité du Tribunal international du droit de la mer (1996-2000) », In: *Annuaire français de droit international*, volume 46, 2000. pp. 496-523.
- ROS N., « La Convention et le règlement judiciaire des différends du droit de la mer », *Les implications juridiques de la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Symposium, Institut universitaire de la recherche scientifique, Agadir, Maroc, 2010, pp.89-126.
- ROS N., « Le droit au service de la protection des canyons de Méditerranée. Annuaire de droit maritime et océanique », *Centre de droit maritime et océanique*, Nantes, 2013, pp.117-156.
- ROSENNE S., « Reflections on fisheries management disputes », In *Association internationale du droit de la mer* (AssIDMER), L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 829-852.
- SOBRINO HEREDIA J.M., « La politique communautaire de conservation et de gestion des ressources halieutiques et quelques problèmes concernant l'application du droit de l'Union européenne », In *Association internationale du droit de la mer* (AssIDMER), L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 829-852.
- SOULIER G., « Droit harmonisé, droit uniforme, droit commun? », In SIMON D., *Le droit communautaire et les métamorphoses du droit*, journée d'étude organisée par le Centre d'Études Internationales et Européennes, Université Robert Schuman de Strasbourg, 2003, pp. 57-80.
- SOVACOL B.K., "Creating Legal Teeth for Toothfish: Using the Market to Protect fish Stocks in Antarctica", *Journal of environmental Law* 20, 2007, pp. 15-33.
- SUR S., "La souveraineté internationale", In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (363), The Hague Academy of International Law, 2013.
- SURTEES R., "Trafficked at sea. The exploitation of Ukrainian seafarers and fishers", *Nexus Institute, International Organization for Migration (IOM)*, 2012, pp. 1-136.
- SURTEES R., "Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers", *Groningen Journal of International Law. Vol 1, No 2: Human Trafficking*, 2013, pp. 91-153.

TAKEI Y. « assessing Flag State Performance in legal Terms: Clarifications of the Margin of Discretion », *The international Journal of Marine and Coastal Law* 28, 2013, pp.97-133.

TALLBERG J., MCCALL SMITH J., “Dispute settlement in world politics: States, supranational prosecutors, and compliance”, *European Journal of International Relations*, Volume: 20 issue: 1, 2012, pp. 118-144.

TEIJO C., “An analysis of the legal problems arising from the application of exclusivity clauses in the European Union’s dormant fisheries agreements”, *Marine Policy*, Volume 95, September 2018, pp. 174-179.

THEILEN J., “What’s in a Name? The Illegality of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 28, Issue 3, 2013, pp. 533 – 550.

TREVES T., « La pêche en haute mer et l’avenir de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », In *Annuaire française de droit international*, 1992, pp. 885-904.

TREVES T., « Les Conventions de Genève sur le droit de la mer, 1958 », *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2012, 3 p.

TREVES T., « L’Union européenne et le règlement des différends dans le cadre de la CNUDM, aspects récents », In *Droit de la mer et droit de l’Union européenne, cohabitation, confrontation, coopération?*, Institut du droit économique de la mer (Indemer), Pédone, 2014, pp. 339-345.

VARJU M., “The Shaping of Infringement Procedures in European Union Law: the Rights and Safeguards of the Defendant Member State”, *European Public Law: EU eJournal*, April 7, 2011, 22 p.

VIGNES D.H., « La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », In *Annuaire français du droit international*, volume 10, 1964, pp. 670-688.

VIGNES D., « La formation historique du droit international de la pêche », VIGNES D., CASADO-RAIGÓN R., CATALDI G., *Le droit international de la pêche maritime*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 11-45.

WIRTH D., “Reexamining Decisions-Making Processes in International Environmental Law”, *Iowa Law Review* 79, 1994, pp. 769-802.

ZILLER J., « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* n° 35/2, avril 2012, pp.169-186.

ARTICLES GÉNÉRAUX

ABBOTT J., ANDERSON J.L., CAMPLING L., HANNESSON R., HAVICE E., LOZIER M.S., SMITH M.D., WILBERG M.J., “Steering the Global Partnership for Oceans”, *Marine Resource Economics*, Vol. 29, No. 1, 2014, pp. 1-16.

AGNEW D.J., “The illegal and unregulated fishery for toothfish in the Southern Ocean, and the CCAMLR catch documentation scheme”, *Marine Policy* 24, 2000, 14 p.

AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, *PLoS ONE*, 2009.

ALDER J., LUGTEN G., “Frozen fish block: how committed are North Atlantic States to accountability, conservation and management of fisheries”, *Marine Policy* 26, 2002, pp. 345-357.

ALDERTON T., WINCHESTER N., “Globalisation and de-regulation in the maritime industry”, *Marine Policy* 26, 2002, pp. 35-43.

- ARIAS A., CINNER J. E., JONES R. E., PRESSEY R. L. “Levels and drivers of fishers’ compliance with marine protected areas”, *Ecology and Society* 20(4):19, 2015, 14 p.
- ARNADOTTIR S., “Ecological changes justifying termination or revision of EEZ and EFZ”, *Marine Policy* 84, 2017, pp. 287-292.
- AULD K., “Trade Measures to Prevent Illegal Fishing and the WTO: An Analysis of the Settled Faroe Islands Dispute”, *World Trade Review*, 2017, pp. 1–28.
- BARRAUD B., « L’échelle de juridicité : un outil pour mesurer le droit et fonder une théorie syncrétique (première partie : présentation) », *Archives de philosophie du droit* 2013, pp. 1-50.
- BELHABIB D., KOUTOB V., SALL A., LAM V., PAULY D., “Fisheries catch misreporting and its implications: The case of Senegal”, *Fisheries research* 151, 2014, 11 p.
- BÉNÉ C., “Global Change in African Fish Trade: Engine of Development or Threat to Local Food Security?”, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 10, OECD Publishing, 2008, 20 p.
- BONNIN M., LAE R., BEHNASSI M., « Les Aires marines protégées en question. Défis scientifiques et enjeux sociétaux », *éd. de l'IRD*, France, 2014, pp. 89-100. (Sous presse).
- BORIT M., OLSEN P., “Evaluation framework for regulatory requirements related to data recording and traceability designed to prevent illegal, unreported and unregulated fishing”, *Marine Policy* 36, 2012, 7 p.
- BORIT M., SANTOS J., « Getting traceability right, from fish to advanced bio-technological products: a review of legislation », *Journal of Cleaner Production*, Volume 104, 2015, pp. 13-22.
- CARDINALE M., NUGROHO D., JONSON P., « Serial depletion of fishing grounds in an unregulated, open access fishery », *Fisheries research* 108, 2011, 6 p.
- CLARK M., WATLING L., ROWDEN A., GUINOTTE J., SMITH C. (2011). “A global seamount classification to aid the scientific design of marine protected area networks”, *Ocean & Coastal Management* 54, 2010, pp. 19-36.
- CHABOUD C., “Economie des pêches”, In Monaco A. (dir.), Prouzet P. (dir.) *Valorisation et économie des ressources marines*, Londres : ISTE, (Mer et Océan), 2014, p. 277-344.
- CHARLES A.T., MAZANY R.L., CROSS M.L., «The Economics of Illegal Fishing: A Behavioral Model», *Marine Resource Economics*, Volume 14, 1999, pp. 95-110.
- CHEN C.L., « Taiwan’s response to international fisheries management after 2005 as influenced by ICCAT and fishers’ perception », *Marine Policy* 36, 2012, 8 p.
- CISNEROS-MONTEMAYOR A., CISNEROS-MATA M., HARPER S., PAULY D., «Extent and implications of IUU catch in Mexico’s marine fisheries», *Marine Policy* 39, 2013, pp. 283-288.
- CHRISTIAN C., AINLEY D., BAILEY M., DAYTON P., HOCEVAR J., LEVINE M., NIKOLOYUK J., NOUVIAN C., VELARDE E., WERNER R., JACQUET J., “A review of formal objections to Marine Stewardship Council fisheries certifications”, *Biological Conservation*, 2013, pp. 10-17.
- CROSOER D., VAN SITTERT L., PONTE S., “The integration of South African fisheries into the global economy: Past, present and future”, *Marine Policy* 30, 2006, 12 p.
- CULLIS-SUZUKI, S., PAULY, D., “Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries”, *Marine Policy* 34, Issue 5, September 2010, pp. 1036-1042.

DAMALAS D., “A brief reflection on the Mediterranean fisheries: bad news, good news and no news”, *J Fish Res.* 1, 2017, pp. 27-30.

DANIELS A., GUTIÉRREZ M., FANJUL G., GUEREÑA A., MATHESON I., WATKINS K. (2016), “Western Africa’s missing fish, The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets”, *Overseas Development Institute*, June 2016, pp. 1-45.

DA ROCHA J.M. ET AL., “The Common Fisheries Policy: An enforcement problem”, In: DA ROCHA, J.M. et al, ed(s) *Marine Policy*, Elsevier, 2012, pp. 1309–1314.

DAVIES R., CRIPPS S., NICKSON A., PORTER G., “Defining and estimating global marine fisheries Bycatch”, *Marine Policy*, 2009, 29 p.

DAW T., GRAW T., “Fisheries science and sustainability in international policy: a study of failure in the European Union’s Common Fisheries Policy”, In: DAW T. et al, ed(s) *Marine Policy*, Elsevier, 2005, pp. 189-197.

DESOMBRE E., “Fishing under Flags of Convenience: Using Market Power to Increase Participation in International Regulation”, *Global Environmental Politics*, 2005.

DE YTURRIAGA BARBERÁN J.A., « The European community and some problems of the law of the sea concerning fisheries », In *L’évolution et l’état actuel du droit international de la mer*, Association internationale du droit de la mer (AssiDMER), Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel VIGNES sous la direction de CASADO RAIGÓN R. et CATALDI G., Bruylant, 2009, pp. 269-298.

ENGELNDER D., KIRSCHHEY J., STOFEN A., ZINK A., “Cooperation and compliance control in areas beyond national jurisdiction”, *Marine policy* 49, 2014, pp. 186-194, p. 186.

ERCEG D., “Deterring IUU fishing through state control over nationals”, *Marine Policy* 30, 2006, pp. 173-179.

FLOTHMANN S., VON KISTOWSKI K., DOLAN E., LEE E., MEERE F., “Closing Loopholes: getting illegal fishing Under Control”, *Science* 328, 2010, pp. 1235-1236.

GALAZ V., CRONA B., DAURIACH A., JOUFFRAY J.B., ÖSTERBLOM H., FICHTNER J., "Tax Havens and Global Environmental Degradation", *Nature Ecology & Evolution* 2, no. 9, 1 September 2018, pp. 1352–57.

GANAPATHIRAJU P., NAKAMURA K., PITCHER T.J., DELAGRAN L., “Estimates of illegal and unreported fish in seafood imports to the USA”, *Marine Policy* 48, Elsevier, September 2014, pp. 102–113.

GENDRON C., LAPOINTE A., CHAMPION E., BELEM G., TURCOTTE M.F., « Le consumérisme politique : Une innovation régulatoire à l’ère de la mondialisation », *Revue Interventions économiques*, 2006, 15 p.

GIRON Y., « Introduction. Nouvelle criminalité maritime », *Sécurité globale*, vol. 13, no. 1, 2018, pp. 19-22.

GRIGGS L., LUGTEN G., *Veil over the nets (unravelling corporate liability for IUU fishing offences)*, *Marine Policy* 31, 2007, pp. 159-168.

GULBRANDSEN L.H., « Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant? », *International Journal of Consumer Studies*, September, Norway, 2006, 13 p.

HANICH Q., TSAMENYI M., “Managing Fisheries and Corruption in the Pacific Island Region”, *Marine Policy* 33, 2009, pp. 86-388.

- HARDIN G, "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HONNELAND, G., "A model of compliance in fisheries: theoretical foundations and practical application", *Ocean & Coastal Management*, Elsevier, 1999, pp. 699-716.
- JACQUET J., PAULY D., "Trade secrets: renaming and mislabeling of seafood", *Marine Policy* 9, 2008, pp. 309-318.
- JOHAN VAN BENNEKOM A. DE GROOT J, OTTO L., "Dutch involvement in fisheries research prior to and in early ICES", *Marine Science Symposia*, 215, ICES, 2002, pp. 56-63.
- JUDA. L., "The European Union and the Ocean Use Management", *Ocean Development and I.L.*, 2007, pp. 259-282.
- KATSANEVAKIS S., LEVIN N, COLL M., GIAKOUMI S., SHKEDI D., MACKELWORTH P., LEVY R., VELEGRAKIS A., KOUTSOUBAS D., CARIC H., BROKOVICH E., ÖZTÜRK B., KARK S., "Marine conservation challenges in an era of economic crisis and geopolitical instability: The case of the Mediterranean Sea", *Marine Policy* 51, 2015, pp. 31-39.
- KNOX JOHN H., "A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission", *Ecology* 28, 2001, 123 p.
- LE GALLIC B., "The use of trade measures against illicit fishing: Economic and legal considerations", *Ecological Economics*, Volume 64, Issue 4, 1 February 2008, pp. 858-866.
- LE MANACH F., CHABOUD C., COPELAND D., CURY P., GASCUEL D., "European Union's Public Fishing Access Agreements in Developing Countries", *PLoS ONE*, 2013, 10 p.
- LEROY A., GALLETTI F., CHABOUD C., "The EU restrictive trade measures against IUU fishing", *Marine Policy* 64, 2016, pp. 82-90.
- MARDLE, S. et al., "Objectives of fisheries management: case studies from the UK, France, Spain and Denmark", *Marine Policy*, 2002, pp. 415-428.
- MARSAC F., GALLETTI F., TERNON J.-F. et al, "Seamounts and underwater shoals-related governance issues in the Southwest Indian Ocean, with emphasis on fisheries management and marine conservation" / « Les questions de gouvernance des monts et bancs sous-marins du sud-ouest de l'océan Indien, focus sur la gestion des pêches et la conservation marine », *Deep-Sea Research, special Issue*, Ed Payne A., Roberts M., et al, deposited 14 Avril 2019, accepted with peers with revision.
- MILLER D., SUMAILA R., "Flag use behavior and IUU activity within the international fishing fleet : Refining definitions and identifying areas of concern", *Marine Policy* 44, 2014, pp. 204-211.
- MILLER D., SUMAILA R., COPELAND D., ZELLER D., SOYER B., NIKAKI T., LELOUDAS, G., FJELLBERG S., SINGLETON R., PAULY D., "Cutting a lifeline to maritime crime: marine insurance and IUU fishing", *Frontiers in Ecology and the Environment*, volume 14(7), 2016, pp. 357-362.
- MILLER N.A., ROAN A., HOCHBERG T., AMOS J., KROODSMA D.A., "Identifying Global Patterns of Transshipment Behavior", *Frontier in Marine Science* 5, 2018, 9 p.
- MONTERO LLACER F.J., "Open registers: past, present and future", *Marine Policy* 27, 2003, pp. 513-523.
- NICOLL R., DAY J.C., *Correct application of the IUCN protected area management categories to the CCAMLR Convention Area*, *Marine Policy* 77, 2017, Pages 9-12.

NOSTBAKKEN, L., “Fisheries law enforcement—A survey of the economic literature”, in NOSTBAKKEN, L., ed(s) *Marine Policy*. Elsevier, 2008, pp. 293-300.

OSTERBLOM H., CONSTABLE A., FUKUMI S., “Illegal fishing and the organized crime analogy”, *Cell press*, 2011, 2 p.

OULD AHMED SALEM Z., « Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique », *Politique africaine*, vol. 116, no. 4, 2009, pp. 23-42.

PAULY D., BELHABIB D., BLOMEYER R., CHEUNG W., CISNEROS-MONTEMAYOR A., COPELAND M., HARPER D., LAM S., MAI Y., LE MANACH F., ÖSTERBLOM H., MOK K., VAN DER MEER L., SANZ A., SHON S., SUMAILA R., SWARTZ W., WATSON R., ZHAI Y., ZELLER D., “China's distant-water fisheries in the 21st century”, *Fish and Fisheries*, 2013, 15 p.

PRAMOD G., NAKAMURA K., PITCHER T., DELAGRAN, L., “Estimates of illegal and unreported fish in seafood imports to the USA”, *Marine Policy* 48, 2014, pp. 102–113.

PRAMOD G., PITCHER T., MANTHA E., “Estimates of Illegal and Unreported Seafood Imports to Japan”, *Marine Policy*, 2017, pp. 42-51.

RAAKJÆR NIELSEN, J., MATHIESEN, C., “Important factors influencing rule compliance in fisheries lessons from Denmark”, *Marine Policy*, Elsevier, 2003, pp. 409-416.

RAAKJÆR NIELSEN, J., “An analytical framework for studying: compliance and legitimacy in fisheries management”, *Marine Policy* 27, September, 2003, pp. 425-432.

ROCHETTE J., BILLE R., “Governance of marine biodiversity beyond national jurisdictions: issues and Perspectives”, Report of the international seminar, *Towards a new governance of high seas biodiversity, Principality of Monaco, March 20-21, 2008, Ocean and Coastal Management*, Vol. 51, n°12, pp. 779-781. découverte, 2002, pp. 111-120.

ROHEIM C., “Seafood Supply Chain management. Methods to Prevent illegally caught product Entry into the Marketplace”, *IUCN World Conservation*, 2008, 23 p.

ROSELLO, M., “Cooperation and unregulated fishing_ interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation”, *Marine Policy*, 84, 2017, pp. 306–312.

SMALHORN-WEST P., GOVAN H., “Towards reducing misrepresentation of national achievements in marine protected area targets”, *Marine Policy* 97, November 2018, pp 127-129.

SUMAILA R., VICKY W., LAM Y., MILLER D., THE L., WATSON A., ZELLER D., WILLIAM W., CHEUNG L., CÔTÉ I., ROGERS A., ROBERTS C., SALA E., PAULY D., “Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing”, *Scientific Reports* 5, 12 February 2015.

SUMAILA R., “How to make progress in disciplining overfishing subsidies”, *ICES Journal of Marine Science*, Volume 70, Issue 2, 1 March 2013, Pages 251–258.

SUMAILA R., KHAN A., DYCK A. J., WATSON R., MUNRO G., TYEDMERS P., PAULY D., “A bottom up re-estimation of global fisheries subsidies”, *Journal of Bioeconomics*, vol. 12, 2010, pp.201-225.

SUTTER E., « Certification et labellisation : un problème de confiance. Bref panorama de la situation actuelle », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, Vol. 42, 2005, p. 284-290.

SHAJAHAN, K.M., “The European Union Regulation on IUU Fishing: Impact on Developing Countries”, *Economic Political Weekly*, 2012, pp. 1–8.

SHEPHERD, J.G. “Fishing effort control: could it work under the common fisheries policy?”, In SHEPHERD, J.G, ed(s) *Fisheries research*, 2003, pp. 149-153.

SHEPTYCKI J. “Transnational policing and the makings of post-modern state”, *British Journal of Criminology* 35 (4), pp.613-635.

STILWELL J., SAMBA A., FAILLER P., LALOE F., “Sustainable development consequences of European Union participation in Senegal’s Marine Fishery”, *Marine Policy* 34, 2010, pp.616-623.

SUMAILA R., ALDER J., KEITH H., “The cost of being apprehended fishing illegally: empirical evidences and policy implications», Fish Piracy. Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, *OECD*, 2004, Paris, pp. 201-230.

SUMAILA R., KEITH H., “Global scope and economics of illegal fishing”, *Marine Policy* 30, 2006, pp. 696-703.

SUNDSTRÖM, A., “Corruption in the commons: why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries”, *International Journal of the Commons* 7(2), 2013, pp. 454–472.

SURTEES R., “In African waters. The trafficking of Cambodian fishers in South Africa”, *Nexus Institute, International Organization for Migration (IOM)*, 2014, pp. 1-191.

TINCH R., DICKIE I., LANZ B., “Costs of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing in EU fisheries”, *Economics For the Environment Consultancy (EFTEC)*, London, 2008, 75 p

VAN DER MAREL, E. R., “An Opaque Blacklist: the Lack of Transparency in Identifying Non-Cooperating Countries under the EU IUU Regulation”, In MARTIN L., SALONIDIS C., HIOUREAS C. (Eds.), *Natural Resources and the Law of the Sea: Exploration, Allocation, Exploitation of Natural Resources in Areas under National Jurisdiction and Beyond (Volume 2)*, Juris Publishing, 2017, pp. 237–255.

YMES D., “Fisheries management: in search of good governance”, In: SYMES,D., ed(s) *Fisheries Research*. Elsevier, 1997, pp. 107-114.

YOUNG, M.A., “International trade law compatibility of market-related measures to combat illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing”, *Marine Policy* 69, 2016, pp. 209–219.

RAPPORTS INSTITUTIONNELS

Africa Progress Panel, *Agriculture, pêche et capitaux, Comment financer les révolutions verte et bleue de l'Afrique*, Rapport 2014 sur les progrès en Afrique, 24 p.

AGNU, *A/54/PV.62 Documents officiels Cinquante-quatrième session 62e séance plénière*, New-York, 24 novembre 1999, 9 p.

AGNU, *Rapport de la reprise de la Conférence de révision de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention 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'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, AGNU, A/CONF.210/2016/5, New York, 23-27 mai 2016.

AGNU, *Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant*

pas de la juridiction nationale, Rapport du Comité préparatoire créé par la résolution 69/292 de l'Assemblée générale, Troisième session, New York, 27 mars-7 avril 2017.

APOLLIS G., *Les frontières maritimes du droit international. Mutations et perspectives*, Centre National pour l'Exploitation des Océans, Rapports Economiques et Juridiques No 7, 1979, 163 p.

APSOI, *Report of the Sixth Meeting of the Parties to the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA)*, Flic en Flac, Mauritius 01 – 05 July 2019, 173 p.

APSOI, *Report of the Fourth Meeting of the Scientific Committee of the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA)*, Yokohama, Japan 25 – 29 March 2019, 195 p.

CACAUD, P., KURUC, M., and SPREIJ, M., *Administrative sanctions in Fisheries Law*, FAO, Rome, 2003, 65 p.

CADDY, J.F.; GRIFFITHS, R.C., *Les ressources marines vivantes et leur développement durable: quelques perspectives environnementales et institutionnelles*, FAO Document technique sur les pêches. No. 353, FAO, Rome, 1996. 174 p.

CCAMLR, *Report of the thirteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 26 October- 4 November, 1994.

CCAMLR, *Report of the fourteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 24 October- 3 November, 1995.

CCAMLR, *Report of the fifteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 21 October- 1 November, 1996

CCAMLR, *Report of the sixteenth meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 27 October -7 November 1997.

CCAMLR, *Rapport du Comité permanent sur l'observation et le contrôle (SCOI)*, Octobre 2000, 48 p.

CCAMLR, *Report of the CCAMLR Workshop on Marine Protected Areas*, 2005.

CCAMLR, *Report of the twenty-six meeting of the Commission*, Hobart, Australia, 2007.

CCAMLR, *Rapport du comité d'évaluation de la performance*, septembre 2008, 190 p.

CCAMLR, *Dissostichus eleginoides îles du Prince Édouard ZEE sud-africaine* (sous-zones 58.6 et 58.7 et une partie de la zone 51), Rapport de pêche 2015, 9 p.

CCSBT, *Performance Review 2009-2013*, Independent Review by GARCIA S., KOEHLER H., 2014.

CCSBT, *Report of the Eighth Meeting of the Compliance Committee*, Adelaide, Australia, 10-12 October 2013.

CEO M., FAGNANI S, SWAN J, TAMADA K, WATANABE H., *Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, summaries, synthesis and best practices, Volume I: CCAMLR, CCSBT, ICCAT, IOTC, NAFO, NASCO, NEAFC*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular. No.1072, Rome, FAO, 2012, 92 p.

CICTA, *Rapport de la période biennale, 2016-17, 1ère PARTIE (2016)*, Rapports du Secrétariat Vol. 4, 2018, 1175 p.

CGPM, *Rapport de la trente-deuxième session*, Rapport CGPM. No. 32, FAO, Rome, 2008.

CGPM, *Rapport de la trente-huitième session*, Rapport CGPM. No. 38, FAO, Rome, 2014, 113 p.

CGPM, *Stratégie à moyen terme (2017-2020) en faveur de la durabilité des pêches en Méditerranée et en mer Noire*, 2017, 24 p.

CGPM, *Rapport de la onzième session du Comité d'application*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n°1215 FIAP/R1215(Bi), Rome, Italie, 29-30 juin 2017, 26 p.

CTOI, *Rapport de la 16e session du Comité d'application Hyderabad*, Inde 9-11 et 13 juin 2019

CURY P., *L'exploitation de la biomasse, Livret sur l'environnement*, Institut de France - Académie de sciences, 2013, 38 p.

FAO, *Commission générale des pêches pour la Méditerranée*, Rapport de la dix-huitième session du Comité scientifique consultatif des pêches, Ljubljana, Slovénie, 16-19 mai 2017.

DAY J., DUDLEY N., HOCKING M., HOLMES G., LAFFOLEY D., STOLTON S., WELLS S., *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*, UICN, Gland, Suisse, 2012. 36 p.

DOULMAN D.J., SWAN, J, *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074. Rome, FAO, 2012, 165 p.

FAO, *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, Ressources halieutiques: tendances de la production, de l'utilisation et du commerce*, 1996.

FAO, *The burden of proof in natural resources legislation -Some critical issues for fisheries law*, 1998 (E), 32 p.

FAO, IMO, *Report of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, Rome, 9-11 October 2000.

FAO, *Report of the Expert Consultation on Fishing Vessels Operating under Open Registries and their Impact on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Miami, Florida, United States of America, 23 – 25 September 2003, 171 p.

FAO, *Fisheries Report*, No 722, Rome, FAO, 2004, 168 p.

SWAN J. *Regional fishery bodies and governance: issues, actions and future directions*, FAO Fisheries Circular No. 959, Rome, FAO, 2000. 46 p.

FAO, *Rapport intérimaire sur l'application du Code de conduite pour une pêche responsable des plans d'actions internationaux*, Comité des pêches, Vingt-sixième session, Rome (Italie), 7 - 11 mars 2005.

FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa, New Directions in Fisheries*, A series of Policy Briefs on Development Issues », FAO, 2006.

FAO, *Lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée par le suivi, le contrôle et la surveillance, par des mesures intéressant les États du port et par d'autres moyens*, Comité des pêches, Vingt-septième session, Rome (Italie), 5 -9 mars 2007.

FAO, *Lutte contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée notamment grâce à un instrument juridiquement contraignant sur les mesures du ressort de l'Etat du port et à l'établissement d'un registre mondial des navires de pêche*, Vingt-huitième session du Comité des pêches, Rome (Italie), 2 – 6 mars 2009.

FAO, *Pêche Profonde en Haute Mer, Vers une utilisation durable des ressources marines et la protection des écosystèmes marins vulnérables*, FAO, 2010, 12 p.

FAO, *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular C1074,

2012, 178 p.

FAO, *Report of the Informal Open-ended Technical Meeting to Review Draft Terms of Reference for the Ad Hoc Working Group Referred to in Paragraph 6 of Article 21 of the 2009 Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (the Agreement) and Draft Terms of Reference for an Appropriate Funding Mechanism referred to in Article 21 of the Agreement to Assist Developing States Implement the Agreement*, Rome, 21-23 November 2011, *FAO Fisheries and Aquaculture Report*, No 989, Rome, FAO, 2012, 18 p.

FAO, *Rapport de la treizième session du Sous-Comité du commerce du poisson*, FAO Rapport sur les pêches et l'aquaculture, No. 996, Hyderabad, Inde, 20-24 février 2012.

FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012*, Rome, 2012, 209 p.

FAO, *Directives volontaires pour la conduite de l'Etat du pavillon*, FAO, 8 février 2013, 21 p.

FAO, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, Rome, 2018, 20 p.

FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome, 2014, 255 p.

FAO, *Rapport de la quatorzième session du Sous-Comité du Commerce du Poisson*, Bergen, Norway, 24-28 Février 2014, 100 p.

FAO, *Rapport de la trente et unième session du Comité des pêches (Rome, 9-13 juin 2014)*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n° 1101. Rome, 2015, 140 p.

FAO, *The implementation of performance review reports by regional fishery bodies, 2004–2014*, by PÉTER D. SZIGETI P., LUGTEN L., *FAO Fisheries and Aquaculture Circular* No, 1108, Rome, Italy, 2015, 18 p.

FAO, *Report of the Expert Workshop to Estimate the Magnitude of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Globally*, Rome, Fisheries and Aquaculture Report No 1106, 24 February 2015, 53 p.

FAO, IMO, *Rapport de la troisième session du Groupe de Travail Ad Hoc Mixte FAO/OMI sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur les questions connexes*, FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture R1152, Londres, Royaume-Uni, 16-18 novembre 2015, 57 p.

FAO, *Systèmes de traçabilité des produits de la mer: analyse des lacunes et des incohérences des normes et des règles*, BORIT M., OLSEN P., *Circulaire sur les pêches et l'aquaculture* no 1123. Rome, Italie, 2016.

FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, FAO, Rome, 2016, 224 p

FAO, *Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes*, Guidelines Proposed by the Technical Consultation on 4-5 April 2017 (Subject to Conference Approval), 7 p.

France, *Bilan d'activité Cross-A Etel Centre bational de surveillance des pêches, Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin 2018*, Rapport Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage atlantique, 2019, 40 p.

GIEC, *Rapport spécial sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres*, approuvé lors de la 50e session plénière du Giec (Genève, 2-6 août 2019), Résumé pour les acteurs politiques, 2019, 43 p.

GFCM, *Compliance Committee (COC) Report on the Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, including the session of the CoC on the clarification process (Before editing), Beirut, Lebanon, 24–25 April 2018.

GFCM, Compliance Committee (CoC), *Report of the Working Group on Vessel Monitoring Systems (VMS) and related control systems Marrakech*, Morocco, 20–21 April 2015, 14 p.

GFCM, Compliance Committee (CoC), *Working group on illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the GFCM area Marrakech*, Morocco, 22–24 April 2015, 16 p.

GIRARD P., Du PAYRAT T., *Inventory of new technologies in fisheries*, Issue Note, OECD Green Growth Forum for Sustainable Development », OECD Publishing, 2017, 30 p.

HOSCH G., *Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, 2016, 84 p.

HOSCH, G. & BLAHA, F. *Seafood traceability for fisheries compliance – Country level support for catch documentation schemes*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 619, Rome, Italy, 2017, 114 p.

ICCAT, *Report of the 2008 Atlantic Bluefin Tuna Stock Assessment Session*, ICCAT, Madrid, 23 June- 4 July 2008.

ICCAT, *Rapport de la Réunion du Groupe de Travail sur le futur de l'ICCAT, Groupe de travail sur le futur de l'ICCAT*, Sapporo, Japon –31 août-3 septembre 2009

ICCAT, *Deuxième réunion du groupe de travail chargé d'amender la Convention*, Barcelone (Espagne), 19-21 mai 2014.

ICCAT, *Rapport de l'évaluation indépendante des performances de l'ICCAT*, Madrid, 2016, 336 p.

ICCAT, *Report of the 2nd Independent Performance Review of ICCAT*, International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, 2016

ICCAT, *Report for Biennial Period, 2016-2017*, Part II (2017), Vol. 1 Proceedings of the 25th Regular Meeting of the Commission, 553 p.

ICCAT, *Report of the Fifth Meeting of the Working Group on Convention Amendment*, Madrid, Spain, 26 June 2017.

INTERPOL, *International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector: A Guide for Law Enforcement Practitioners*, 2018, 170 p.

IOTC (Anonymous), *report of the IOTC Performance Review Panel*, January 2009

IOTC, *Report of the 2nd IOTC Performance Review*, Mahé, Seychelles, IOTC-2016-PRIOTC02-R[E], 2-6 February & 14-18 December 2015, 86 p.

IOTC, *Report of the 2nd IOTC Performance Review*, Mahé, Seychelles, IOTC-2016-PRIOTC02-R[E], 2-6 February & 14-18 December 2015, 86 p.

ISSF, *Promoting compliance in Tuna RFMOs: a comprehensive baseline Survey of current Mechanics of reviewing, assessing and addressing compliance with RFMO obligations and measures*, prepared by KOEHLER H., WCPFC Technical and compliance Committee Ninth Regular Session, WCPFC-TCC9-2013-OP02, 21 September 2013, 53 p.

ISSF, *RFMO Catch Documentation Schemes: a summary*, International Seafood Sustainability Foundation, 2016.

International Transport Federation (ITF), *IUU Fishing Combating the Threat to people and Fisheries*, 2016, <http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/fisheries/in-focus/iuu-fishing/>

KUPERAN K., SUTINEN J.G., *Blue Water Crime: Deterrence, Legitimacy, and Compliance in Fisheries*, *Law & Society Review*, Vol. 32, No. 2, Blackwell Publishing on behalf of the Law and Society Association Stable 1998, pp. 309-338.

LAURANS Y., LEMENAGER T., AOUBID S., *Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?* Collection « A savoir » n°7 de l'Agence Française du Développement (AFD), 2011, 278 p.

LEROY A., HENRY F., LEMENAGER T., Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ?, Notes Techniques, AFD, Septembre 2015, 135 p.

LESUEUR M., ROPARS C., RONCIN N., LE GALLIC B., *Organisation du contrôle des pêches maritimes en France*, du GdR AMURE , Série Rapport n°R-12-2008, UBO, 2007, 36 p.

MEERE F., « *Le défi de la lutte contre la pêche Illicite, non déclarée et non réglementée (INN)* », In la pêche au service du développement - document de référence pour la session 4 du comité des pêcheries de l'OCDE, 3 avril 2014, 18 p.

MRAG Asia Pacific, *Towards the quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU fishing) in the Pacific Islands region*, 2016, 101 p.

Nations Unies, *Rapport sur les travaux de sa septième session (1er mai et 27 juillet 1998 et 9-30 avril 1999)*, Commission du développement durable, Conseil économique et social Documents officiels, 1999 Supplément N° 9, E/1999/29 E/CN.17/1999/20.

Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail spécial intersessions sur les océans et les mers et sur le développement durable des petits États insulaires en développement*, Conseil économique et social, Commission du développement durable, Septième session, 19-30 avril 1999, New York, 1er-5 mars 1999

Nations Unies, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session*, Annuaire de la Commission du droit international, Document A/64/10. , A/CN.4/SER.A/2009/Add.1 (Part 2), 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2009, pp.1-170,

Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable* A/CONF.199/20, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, 195 p.

Nations Unies, *Les objectifs du développement durable*, 2015.

NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 February 2015*, U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230, 107 p.

NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 January 2017*, U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230, 93 p.

NOAA, *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 September 2019*, U.S. Department of Commerce 1401 Constitution Avenue, N.W. Washington, D.C. 20230, 90 p.

NOAA, *Implementation of Title IV of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 January 2011*

North Atlantic Fisheries Intelligence Group and INTERPOL. *Chasing Red Herrings: Flags of Convenience and the Impact on Fisheries Crime Law Enforcement*. (NA-FIG: Oslo), 2017, 76 p.

- OCDE, *Renforcement des organisations régionales de la pêche*, OCDE, 2009, 132 p.
- OCDE, *La certification dans les secteurs halieutique et aquacole*, OCDE Librairie, 2012, 112 p.
- OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2004, 404 p.
- OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD Publishing, Paris, 2005, <https://doi.org/10.1787/9789264010888-en>.
- OECD, *Policy Coherence for Development. Lessons Learned*, OECD Policy Brief, 2008.
- OECD, *Fishing for Coherence in West Africa: Policy Coherence in the Fisheries Sector in Seven West African Countries*, OECD, Paris, 2008.
- OCDE, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*, OECD Publishing, 2013, 51 p.
- OIT, *Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche*, Genève, 13-17 décembre 1999.
- OMC, *Comité de l'accès aux marchés, restrictions quantitatives : renseignements factuels sur les notifications reçues, rapport du Secrétariat*, 22 mai 2015, 10 p.
- Organisation maritime internationale (OMI), *Mise en œuvre de mesures durables en matière de sûreté maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre*, janvier 2014, 19 p.
- SWAN, J., *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, FAO Fisheries Circular. No. 995, Rome, FAO. 2004, 82 p.
- SWAN, J. *Fishing Vessels operating under open registers and the exercise of flag State responsibilities. Information and options*, FAO Fisheries Circular. No. 980. Rome, FAO. 2002. 65p.
- Société des Nations, *Rapport au Conseil de la Société des Nations Unies sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international*, Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations et à d'autres gouvernements, Genève, le 20 avril 1927, 36 p.
- Task Force on Financial Integrity and Economic Development, *2011 Annual Conference Report Tackling the Shadow Financial System: A Working Plan for the G20*, www.financialtaskforce.org, Paris, Octobre 2011, 38 p.
- United Nations Convention on the Law of the Sea, *Annual report of the International Tribunal for the Law of the Sea for 2013*, Twenty-fourth Meeting of the Parties, SPLOS/267, New York, 9-13 June 2014, 37 p.
- United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*,
- United Nations, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 23-27 May 2016
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational organized crime in the fishing industry*, Vienna, 2011, 144 p.
- UNESCO, IUCN, *Le patrimoine mondial en haute mer, une idée qui fait son chemin*, Janvier 2017

UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. A UNEP/ INTERPOL Rapid Response Assessment. Editor in Chief; Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsoyova, M., Raxter, P., Mrema, E., and Barrat, S. (Eds), United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response–Norwegian Center for Global Analyses, www.rhipto.org, 2016, 108 p.

UNEP-MAP-RAC/SPA., *Note sur la création d'Aires Marines Protégées au-delà des juridictions nationales ou dans des zones en mer Méditerranée pour lesquelles les limites de souveraineté ou de juridiction ne sont pas encore définies*, SCOVAZZI T., Ed. RAC/SPA, Tunis, 2011, 51p.

UPTON S., VITALIS V, *Rapport de la table ronde sur le développement durable, Mettre fin au pillage de la haute mer en s'attaquant à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée*, OCDE, 2003, 22 p.

USA, *Trafficking in Persons Report*, Department of State, 2014, 66 p.

USA, *Trafficking in Persons Report*, Department of State, 2016, 422 p.

VAN DER MAREL E., *A short critique of the EU IUU regulation*, Policy reports, In Dokdo Research Journal, Winter Vol 34, 2015, 62 p.

WCPFC, *Report of the Thirteenth Regular Session of the Technical and Compliance Committee*, Pohnpei, Federated States of Micronesia 27 September – 3 October 2017 84 p.

WTO, *Updating of the Listing of Notification Obligations and the Compliance therewith as set out in Annex III of the Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures*, Council for Trade in Goods, G/L/223/Rev.22, 16 March 2015.

WTO, *Procedure to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO agreements communication from the United States*, Delegation of the United States, General Council Council for Trade in Goods, JOB/GC/148 JOB/CTG/10, 30 October 2017

AUTRES RAPPORTS

AGNEW D.J., WALMSLEY S.F., LEOTTE F., WHITE C., GOOD S., DEME M., CHERIF A.M., SUALE D., *Estimation of the Cost of Illegal Fishing in West Africa*, MRAG, 2010, 97 p.

APPLETON A., *Options for Improving the Transparency of Fisheries Subsidies*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, 2017, 36 p.

ANONYMOUS, *Understanding the EU's carding process to end illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*, Brussels, Belgium: Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, Pew and the World Wildlife Fund for Nature (WWF). 2015, pp. 1-2.

ANONYMOUS, *The EU IUU Regulation carding process: A review of European Commission carding decisions* Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, Pew and World Wildlife Fund for Nature (WWF). 2016, pp. 1-20.

ANONYMOUS, *Case studies highlighting the need for improved implementation of the EU IUU Regulation Catch Certificate (CC)* Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, Pew and the World Wildlife Fund for Nature (WWF), 2017, pp. 1-3.

BAUMÜLLER H., *Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction with WTO Rules*, Chatham House briefing paper, 2010, 8 p.

BERGENAS J., KNIGHT A., *Secure oceans: Collaborative Policy and Technology recommendations for the World's Largest Crime Scene*, Stimson, September 2016, 22 p.

BONIFASSI M.L., *Montego Bay, 30 ans après. Appropriation et exploitation des espaces maritimes : États des lieux, droit, enjeux*, Centre d'Études Supérieures de la Marine, 2012, 38 p.

BONINI S., SARAN N., STEIN L., *Design for Sustainable Fisheries. Modeling Fishery Economics*, McKinsey&Compagny, 2011, 56 p.

BOYLE M., *Without a Trace. An Updated Summary of Traceability Efforts in the Seafood Industry*, Fishwise, August 2012, 49 p.

California Environmental Associates (CEA), *Charting a Course to Sustainable Fisheries*, 18 July 2012, 119 p.

Center for International Environmental Law - CIEL/World Wildlife Fund-WWF US, *Effective Decision-Making, a Review of Options for Making Decisions to Conserve and Manage Pacific Fish Stocks*, Prepared for the third session of the Multilateral High-Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific, 1999, 30 p.

Center for International Environmental Law - CIEL/World Wildlife Fund-WWF US, *Effective Dispute Resolution. A Review of Options for Dispute Resolution Mechanisms and Procedures*, Prepared for the fifth session of the Multilateral High-Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific, 1999, 35 p.

Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), *Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : impacts et défis pour les pays ACP*, Briefings de Bruxelles sur le développement rural, Bruxelles, 2009, 59 p.

CHAMSAI S., *Assessment of the impacts of IUU fishing and EC-Regulation 1005/2008 on small scale fisheries in the southeast Asian region*, SEAFDEC secretariat, Nha Trang, Khánh Hòa, Viet Nam, 17-19 October 2012, 10 p.

CHATHAM HOUSE, *Summary of Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations in Relation to the Conservation and Management of Fish Stocks*, The Royal Institute of International Affairs, 2007.

Client Earth, *Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France*, Décembre 2016, 40 p.

Client Earth, *The control and enforcement of fisheries in the Republic of Ireland*, September 2017, 22 p.

Client Earth, *The control and enforcement of fisheries in Italy*, December 2018, 46 p.

Client Earth, *The Spanish legal process for prosecuting illegal fishing: A story of success?*, July 2019, 16 p.

Client earth, *Report concerning the Danish Ministry of Foreign Affairs' management of support from the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in the period 2014-2017*, 23 January 2019, 57 p.

COFREPECHE, *Évaluation rétrospective et prospective du protocole de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et l'Union des Comores*, Poseidon, NFDS et MRAG, Contrat cadre MARE/2011/01, Bruxelles, 2015, 124 p.

COLLECTIF, *Rapport du comité d'évaluation des performances de la CTOI : janvier 2009*, Commission des thons de l'océan Indien, 2009, 55 p.

COALITION OF THE LEGAL TOOTHFISH OPERATORS, *Estimates of IUU toothfish catches in the 2014/2015 season*, CCAMR-XXXIV/BG/12, 2015.

D'ABOVILLE G. *Les Enjeux des accords de pêche Union Européenne/Pays Africains*, Séance des 27 et 28 avril 2010 Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Gérard d'Aboville, rapporteur au nom de la section des relations extérieures, 2010, 76 p.

DANIELS A., GUTIÉRREZ M., FANJUL G., GUEREÑA A., MATHESON I. WATKINS K., *Western Africa's missing fish. The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets*, Overseas Development Institute, June 2016, pp. 1-45.

DAY J., DUDLEY N., HOCKINGS M., HOLMES G., LAFFOLEY D., STOLTON S., WELLS S., *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*, Gland, Suisse: UICN, 2012, 36 p.

DEERE, C., *Eco-labelling and Sustainable Fisheries*, IUCN and the World Conservation Union and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Washington/Rome, 1999, 36 p.

DOULMAN D.J., SWAN, J. *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074. Rome, FAO, 2012, 165 p.

DOULMAN D.J., *A General Overview of some Aspects of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries Report No. 666, Rome, 2001.

ELLIOTT L. *Transnational environmental crime: applying network theory to an investigation of illegal trade, criminal activity and law enforcement responses*, working paper, Australian Research Council, 2011, 13 p.

EJF, *Environmental Justice Foundation & Fish Wise, Bringing fishing vessels out of the shadow, the need, the urgent need for a Global Record of fishing vessels and a Unique Vessel Identifier*, EJF, 2013, 4 p.

EJF. *Learning lessons from Spain's experience of prosecuting nationals for involvement in illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*. Environmental Justice Foundation, 2017.

EJF, *Pirate Fishing Exposed: The Fight Against Illegal Fishing in West Africa and the EU*, EJF, 2012, 35 p.

EJF & Fish Wise, *Bringing fishing vessels out of the shadow, the need, the urgent need for a Global Record of fishing vessels and a Unique Vessel Identifier*, EJF, 2013, 4 p.

EJF, *Keeping Illegal Fish out of Europe: Ensuring Success for the IUU Regulation*, EJF, 2013, 23 p.

EJF, *Murder in Kantang's Fishing Industry*, EJF: London ISBN No. 978-1-904523-37-6, 2015, 44 p.

FERAL F., *Sociétés maritimes, droits et institutions des pêches en méditerranée occidentale. revue synthétique des droits collectifs et des systèmes décentralisés de discipline professionnelle*, FAO Documents technique sur les pêches, Rome, 2001, 62 p.

FOSSI A., *La réglementation, l'utilisation effective et les impacts du filet monofilament/ filet maillant dans la sous - région de la CSRP*, Projet CSRP / GIZ /GOPA - COFAD, juin 2013, 64 p.

FREESTONE D., LAFFOLEY D., DOUVERE F., BADMAN T., *World Heritage in the High Seas: An Idea Whose Time Has Come*, UNESCO World Heritage Programme, IUCN, July 2016, p 1-92

GARCIA SM., BONCOEUR J., GASCUEL D., *Les aires marines protégées et la pêche, bioécologie, socio-économie et gouvernance*, Presses Universitaires de Perpignan, 2013, 430 p.

GHÉRARI H., *Droit international économique, 1. Les échanges internationaux*, Documents d'études n°307, Droit

international économique vol. 1, octobre 2013, 80 p.

GLOBAL FINANCIAL IDENTITY, *Transnational Crime and the Developing World*, Global Financial Integrity, March 2017, 166 p.

GREENPEACE, *Sea... the future for European fisheries. Greenpeace submission: CFP reform*, Brussels, December 2009, 51 p.

GREENPEACE, *Main basse sur la Sardinelle : Le scandale des autorisations de pêche au Sénégal: un drame en cinq actes*, Greenpeace Africa, 2012, 24 p.

GREENPEACE, *Made in Taiwan, government failure and illegal, abusive and criminal fisheries*, Greenpeace, April 2016, 48 p.

GREENPEACE, *Southeast Asia, Turn the Tide*, 2017, 86 p.

HIGH SEA TASK FORCE, *Closing the net: Stopping illegal fishing on the high Seas*, Final report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas, IUCN, 2006, 112 p.

IBORRA J., *Les relations internationales en matière de pêche*, Parlement européen, Bruxelles, 2011, 4 p.

IFREMER, *Le thon rouge Atlantique*, Dossier de presse, Sète, le 12 décembre 2016.

INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, Sous-direction de la sécurité environnementale, Projet Scale, Septembre 2014, 70 p.

ITLOS, *Convention (no 188) sur le travail dans la pêche, 2007: Tous à bord!*, Document de réflexion pour le Forum de dialogue mondial sur la promotion de la convention (no 188) sur le travail dans la pêche de 2007, Genève, 15-17 mai 2013, 27 p.

ITLOS - International Tribunal for the Law of the Sea, *Annual report of the International Tribunal for the Law of the Sea for 2013*, United Nations Convention of the Sea, meeting of the States Parties Twenty-fourth Meeting, New York, 9-13 June 2014.

IUCN, the 2008 Guidelines for applying protected area management categories; www.iucn.org/pa_categories, 2008.

IUU Watch, *Technical report on key data elements in import schemes in three main market states*, à paraître Novembre 2019.

KOEHLER H., *A Survey of RFMO Vessel Monitoring Systems and Set of Best Practices*, ISSF Technical Report, 2016.

LEQUESNE C., *L'Europe bleue, à quoi sert une politique communautaire des pêches?*, Presse de sciences Po, 2001, 239 p.

LODGE M.W., ANDERSON D., LØBACH T., MUNRO G., SAINSBURY K., WILLOCK A., *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. Report of an independent panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organizations*, The Royal Institute of International Affairs, 2007, 160 p.

LOVE P., *Les pêcheries, jusqu'à l'épuisement des stocks*, Les essentiels de l'OCDE, 2010, 168 p.

LUTCHMAN I., NEWMAN S., MONSANTO M., *An independent review of the EU illegal, unreported and unregulated regulations*, Institute for European environmental policy - IEEP, 2011, 40 p.

MACFADYEN G., CAILLART, B., AGNEW, D., *Review of studies estimating levels of IUU fishing and the methodologies utilized*, Poseidon Aquatic Resource Management Ltd, 2016, 103 p.

MEERE F., LACK M., *Assessment of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Asia-Pacific*, APEC - Asian Pacific South Cooperation, 2008, 118 p.

MERMET L., *Strategic Environmental Management Analysis: Addressing the Blind Spots of Collaborative Approaches*, Institut du développement durable et des relations internationales, 2011, 34 p.

MILAZZO M., *Subsidies in world fisheries: a re-examination*, World Bank Technical Paper, DCFisheries Series, the World Bank, 1998, 406 p

MFODWO K., *Negotiating equitable fisheries access agreements: A capacity-building and reference manual for developing coastal states*, IUCN/SRFC, Dakar, 2008.

MIRAG, *Towards the quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU fishing) in the Pacific Islands region*, Asia Pacific, 2016, 101 p.

NEWMAN S., *A case study on illegal fishing and the role of rights-based fisheries management in improving compliance*, Case study compiled as part of the EFFACE project, London: Institute for European Environmental Policy, 2015, 17 p.

NORDQUIST, AL, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 – a commentary*, volume 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

OCEANA, *Thonaille: The use of driftnets by the French fleet in the Mediterranean*, 2007.

ODI O., *Western Africa's missing fish: The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets*, 2016.

OULD AHMED SALEM Z., « *le partenariat Union européenne – Afrique dans l'impasse ? Le cas des accords de pêche* », ASC Working paper, Université de Nouakchott, 2008.

PALMA M.A., TSAMENYI M., *Case study on the impact of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the sulawesi sea*, APEC - Asian Pacific South Cooperation, 2008, 62 p.

PEW ENVIRONMENT, *Preliminary findings from a gap analysis, A comparison of RFMO port State measures with FAO Agreement on Port State measure to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and unregulated fishing*, 2012.

PEW ENVIRONMENT, *Méthodologie d'évaluation des besoins en renforcement des capacités pour la mise en œuvre de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port*, Pew Environment, 2012, 53 p.

PEW ENVIRONMENT, TRYGG MAT TRACKING, *HIS maritime and Trade. The IMO for fishing vessel - Application Guidelines for Fishing Vessels and Flag States*, the PEW Charitable Trust, 2017.

PONTE S., *Ecolabel and fish trade: the Marine Stewardship Council and the South African Hake Industry*, Danish Institute for International Studies, 2006, 66p.

RIGG K. PARMENTIER R., CURRIE D., *Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements*, Oceana, 2004, 32 p.

SABINO C., *Shrimps, Turtles and Procedure: Global Standards for National Administrations*, NYU ILJ Working Paper No. 2004/4, 2004, 23 p.

SASAMA., FMP Consulting., *Traceability, legal provenance & the EU IUU regulation. Russian Whitefish and*

salmon imported into the EU from Russia via China, SASAMA consulting, Japan, 19 April 2013, 68 p.

Société française pour le droit international (SFDI), *Actualités des réserves des traités*, Pédone, Journée de Nanterre, 2014, 190 p.

SCHMIDT C.C., *Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, ICTSD, 20 July 2017, 40 p.

STANDING A., *Corruption and Industrial Fishing in Africa*, Anti-corruption resource centre Chr. Michelsen Institute (CMI), U4 Issue, 2008.

STANDING A., *Corruption and State-Corporate Crime in fisheries*, Anti-corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI), U4 Issue, No 15, July 2015, 27 p.

STILES M.L., KAGAN A., SHAFTEL E., LOWELL B., *Stolen seafood, the impact of pirate fishing in our ocean*, Oceana, 2013, 25 p.

SUMAILA R., JACQUET J., *When Bad gets worse: Corruption and fisheries*, Sea around Us Project and the fisheries economics research Unit, University of British Columbia, 2008, 14 p.

SWAN J., *Consultancy for the harmonization of fisheries legislations and assessment of the implementation of fisheries management plans and rights bases management in the south west Indian ocean*, final report SWIOFP and WWF, 21 October 2012, 269 p.

TSAMENYI M., HANICH Q., *Addressing corruption in Pacific Island Fisheries*, Report prepared for the IUCN Profish Law Enforcement, Corruption and Fisheries Project, 2008, 17 p.

UPTON S., VANGELIS V., *Stopping the High Seas Robbers: Coming to Grips with Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries on the High Seas*, Round Table on Sustainable Development, OECD, 2003, 18 p.

VAN DER MAREL E., *A short critique of the EU IUU regulation*, Policy reports, In Dokdo Research Journal, Winter Vol 34, 2015, pp. 60-71.

VAN DER GEEST C., *Combating IUU Fishing: Continual Improvement and Best Practices for IUU Fishing Measures in Tuna RFMOs (Version 4)*, ISSF Technical Report 2018-14, International Seafood Sustainability Foundation, Washington, D.C., USA, 2018, 41 p., p 33.

WALMSLEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical report*, MRAG, CRE & NRI, May 2007, 183 p.

WARNER K., TIMME W., LOWELL B., HIRSHFIELD M., *Oceana Study Reveals Seafood Fraud Nationwide*, Oceana, 2013, 69 p.

WWF, *Illegal fishing in arctic waters. Oslo: WWF International Arctic Programme*, International guidelines take aim at illegal fishing (IUU), 2008.

WWF, TRAFFIC, *Follow the leader, learning from experience and best practice in regional fisheries organisations*, A.Willock and M.Lack, 2006, pp. 1-64.

WÜRTZ M., *Mediterranean Submarine Canyons*, Ecology and Governance, Gland, Switzerland and Málaga, Spain: IUCN, 2012, 216 p.

YOUNG, M.A., *Strengthening the Global Trade System*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2015, pp. 1-27.

DÉCLARATIONS INTERNATIONALES

African Union (AU), *Declaration on the issue of the Law of the Sea - CM/Res.289 (XIX), Exclusive Economic Zone Concept Including Exclusive Fishery Zone, ZONE B.7.* « That the African States recognize the right of each coastal State to establish an exclusive economic zone beyond their territorial seas whose limits shall not exceed 200 nautical miles, measured from the baseline establishing their territorial seas », Council of Ministers Twenty-First Ordinary Session Addis Ababa, Ethiopia 17 – 24 May 1973.

COI, *Déclaration ministérielle pour la création d'un plan régional de surveillance des pêches (PRSP) pour combattre collectivement la pêche illégale dans le Sud-Ouest de l'océan Indien*, Mahé, 2007.

FAO, *Declaration of the International Conference on Responsible Fishing*, Cancun, Mexico, 6-8 May 1992

G7 Foreign Ministers' Declaration on Maritime Security in Lübeck, 15 April 2015: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/270810>

G8, *Document du Sommet Evian 2003, Environnement marin et sécurité maritime plan d'action du G8*, 2003 http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/environnement_marin_et_securite_maritime_-_plan_d_action_du_g8.html

Nations Unies, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992.

Société des Nations, *Communiqué au Conseil, aux Membres de la Société des Nations, et aux États non membres invités à la Conférence*, N° officiel: G> 280, Conférence pour la codification du droit international (La Haye, Mars-Avril 1930.), Rapport de la deuxième Commission (mer territoriale), rapporteur: M. François (Pays-Bas), 1930, 35 p.

WTO, *Hong Kong Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005.

DOCUMENT DE TRAVAIL

ASCHE F., SMITH M.D., *Trade and fisheries: key issues for the World Trade Organization*, WTO Staff Working Paper ERSD-2010-03, 2010, 62 p.

KOBE I, *Course of Actions for RFMOs from the Kobe meeting of joint tuna RFMOs, Key area of challenges*, Tuna, RFMO 2007/16, Kobe, Japan, January 26, 2007.

KOBE II, *Questionnaire sur les recommandations de Kobe*, Réunion du comité de pilotage de Kobe, Commission 2014, 24 octobre 2014; 12:28 Doc. N° PLE-116 /2014, 24 p.

France, *Réponse à la demande d'accès aux données relatives au contrôle des pêches en France de la part de ClientEarth*, DPMA, le 5 Décembre 2018.

WTO, *Communication from Iceland, New Zealand, and Pakistan*, TN/RL/GEN/186, Proposed MC11 Fisheries Subsidies Disciplines: implementing SDG target 14.6, 26 April 2017.

WTO, *Communication from the European Union*, TN/RL/GEN/181/Rev.1, 2017.

WTO, *Communication from the Indonesia*, TN/RL/GEN/189/Rev.1, 2017

WTO, *Communication from the ACP countries*, TN/RL/GEN/192, 2017

WTO, *Communication from Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru, Uruguay*, TN/RL/GEN/187/Rev.2, 2017

WTO, *Communication from the least advanced countries*, TN/RL/GEN/193, 2017

WTO, *Communication from Norway*, TN/RL/GEN/191, 2017

TEXTES JURIDIQUES

1. Textes juridiques nationaux

Espagne, *Loi organique 10/1995 du 23 novembre du Code pénal*

Espagne, *Loi 33/2014 en matière de pêche*

Espagne, *Real Decreto 182/2015, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores.*

Sénégal, *Arrêté N° 14039 SERA du 12 octobre 1987 portant organisation et fonctionnement du projet protection et surveillance des pêches au Sénégal.*

Sénégal, *Arrêté ministériel n° 10267 en date du 31 décembre 2003 portant organisation et fonctionnement de la Direction des Pêches maritimes.*

Sénégal, *Arrêté n° 5916 en date du 25 octobre 2005 portant instauration d'un permis de pêche artisanale.*

Sénégal, *Arrêté ministériel n° 9485 en date du 5 septembre 2011 portant composition et fixant les règles de fonctionnement du Conseil de Surveillance de l'Agence Nationale de l'Aquaculture (CS/ANA)*

Mauritanie, *Arrêté du 22/05/2012 portant création d'une Commission nationale de Concertation pour la gestion durable des petits pélagiques et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement.*

France, *Loi n° 66-400 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes est claire.*

France, *Décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 définissant les infractions graves aux règles de la politique commune de la pêche et au système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et établissant un système de points de pénalité pour les capitaines des navires de pêche*, texte n° 13, JORF n°0022 du 26 janvier 2014, 1513 p.

France, *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, JORF n°0184 du 09.08.2016 texte n°2.

France, *Décret n° 2017-1499 du 26 octobre 2017 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Saint-Denis de La Réunion le 8 juillet 2016*, JORF n°0253 du 28 octobre 2017.

France, *Code rural et de la pêche maritime mis à jour le 7 novembre 2018.*

France, *Code pénal, Version consolidée au 20 septembre 2019.*

France, *Arrêté du 24 mai 2019 portant création de régimes d'autorisations européennes de pêche et d'appui pour des navires battant pavillon français de l'Union européenne et opérant dans les eaux de pays tiers à l'Union européenne*

USA, *Fisheries. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program*, NOAA, 2016.

USA, *Compliance Guide for the: U.S. Seafood Import Monitoring Program*, NOAA, 2017, pp. 1–5.

2. Textes juridiques internationaux et régionaux

AGNU, *résolution 2340 du 19 décembre 1967 sur l'examen de la question de l'affectation à des fins exclusivement pacifiques du lit des mers et des océans ainsi que de leur sous-sol, en haute mer, au-delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et de l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité*, 1967.

AGNU, *Resolution 2749 XXV*, 17 décembre 1970

AGNU, *Résolution 37/66. Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 1982.

AGNU, *A/RES/48/28 - Law of the Sea*, 1993

AGNU, *A/RES/48/263 - Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*, July 1994

AGNU, *A/RES/49/118 - Fisheries by-catch and discards and their impact on the sustainable use of the world's living marine resources*, December 1994

AGNU, *A/RES/49/116 - Unauthorized fishing in zones of national jurisdiction and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas*, December 1994

AGNU, *A/RES/49/121 - United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, 1994

AGNU, *A/RES/50/24 - Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, December 1995

AGNU, *A/RES/52/27 - Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Seabed Authority*, November 1997

AGNU, *A/RES/52/26 - Oceans and Law of the Sea*, 1997

AGNU, *A/RES/52/251 - Agreement on Cooperation and Relationship between the United Nations and the International Tribunal for the Law of the Sea*, September 1998

AGNU, *A/RES/53/33 - Large-scale pelagic drift-net fishing; unauthorized fishing in zones of national jurisdiction and on the high seas, fisheries by-catch and discards, and other developments*, 1998

AGNU, *A/RES/54/33 - Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the sectoral theme of "Oceans and seas": international coordination and cooperation*, November 1999.

AGNU, *A/RES/54/32 - Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, 1999

AGNU, *A/RES/56/13 - Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, 2001

AGNU, *Résolution 55/25 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 8 janvier 2001.

AGNU, *Résolution A/Res/57/141. Ocean et droit de la mer*, 2002.

AGNU, *Résolution A/res/57/142 La pêche hauturière au grand filet dérivant, la pêche non autorisée dans les zones relevant de la juridiction nationale et en haute mer, la pêche illégale, clandestine ou non réglementée, les prises accessoires et les déchets de la pêche et autres faits nouveaux et une résolution*, 2002.

AGNU, *Résolution A/Res/57/143 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*, 2002.

AGNU, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 2012 [sans renvoi à une grande commission (A/67/L.22 et Add.1)] 67/79. Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, Nation Unies, Soixante-septième session Point 75, b, de l'ordre du jour, 2012.

AGNU, *A/RES/61/105 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2006

AGNU, *A/RES/62/177 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2007

AGNU, *A/RES/63/112 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2008

AGNU, *A/RES/64/72 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2009

AGNU, *A/RES/65/38 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2010

AGNU, *A/RES/66/68 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2011

AGNU, *Resolution A/RES/67/5 - Plenary meetings of the General Assembly on 10 and 11 December 2012 devoted to the consideration of the item entitled "Oceans and the law of the sea" and to the commemoration of the thirtieth anniversary of the opening for signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 2012

AGNU, *Résolution A/RES/67/79 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, le 11 décembre 2012

AGNU, *Resolution A/RES/67/78 - Oceans and the law of the sea*, 2012

AGNU, *Résolution A/RES/68/71 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, Soixante-huitième session, Point 76, b, de l'ordre du jour, 2013.

AGNU, *Resolution A/RES/68/70 - Oceans and the law of the sea*, 2013

AGNU, *Resolution A/RES/69/109 - Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, 9 décembre 2014

AGNU, *Resolution A/RES/69/292 - Development of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 2015

AGNU, *Resolution A/RES/70/75 - Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, 2015.

AGNU, *Resolution A/RES/70/226 - United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources for Sustainable Development*, 2015.

AGNU, *Resolution A/RES/70/235 - Oceans and the law of the sea*, 2015.

AGNU, *Resolution A.1078(28) Adopted on 4 December 2013 (Agenda item 10) IMO Ship identification Number Scheme*, 28th session of the Assembly, Agenda item 10 A 28/Res.1078, 15 January 2014.

AGNU, *Résolution A/69/109 Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs et à des instruments connexes*, 9 décembre 2014.

APSOI, *Convention adoptée à Rome (FAO) le 7 juillet 2006 et entrée en vigueur le 21 juin 2012*.

APSOI, *Mesures de conservation et de gestion 2016/06 concernant l'inscription des navires INN (liste INN)*, le 18 août 2016.

APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2016/05 concernant l'utilisation de filets dérivants et de filets maillants de fond à grande échelle dans la zone de l'accord de pêche du sud de l'océan Indien (filets maillants dérivants et filets maillants)*, le 18 octobre 2016.

APSOI, *Mesures de conservation et de gestion 2016/04 des navires sans nationalité (navires sans nationalité)*, le 18 octobre 2016.

APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2016/03 pour la confidentialité des données et procédures d'accès et d'utilisation des données (confidentialité des données)*, 18 octobre 2016.

APSOI, *Mesures de conservation et de gestion 2017/10 pour la surveillance des pêcheries dans la zone couverte par l'Accord (surveillance)*, le 9 Octobre 2017.

APSOI, CMM 2017/08 *Conservation and Management Measure establishing a Port Inspection Scheme*, 2017.

APSOI, CMM 2017/01 *Conservation and Management Measure for the Interim Management of Bottom Fishing in the SIOFA Agreement Area (Interim Management of Bottom Fishing)*, 9 October 2017.

APSOI, *Mesures de conservation et de gestion 2017/09 pour le contrôle des activités de pêche dans la zone de l'Accord (contrôle)*, le 9 Octobre 2017.

APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2017/08 établissant un programme d'inspection portuaire (inspection portuaire)*, le 9 Octobre 2017.

APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2017/07 pour l'autorisation et la notification des navires (autorisation des navires)*, le 9 Octobre 2017.

APSOI, CMM 2017/08 *Conservation and Management Measure establishing a Port Inspection Scheme (Port Inspection)*, 8 October 2018.

APSOI, CMM 2018/01 *Conservation and Management Measure for the Interim Management of Bottom Fishing in the Agreement Area (Interim Management of Bottom Fishing)*, 8 October 2018.

APSOI, *Mesure de conservation et de gestion 2019/10 pour la surveillance des pêches dans la zone visée par l'accord (surveillance)*, Contraignant au 10 octobre 2019.

CCAMLR, *Convention adoptée à Canberra le 20 mai 1980 et entrée en vigueur le 7 avril 1982*.

CCAMLR, *Mesure de conservation 40/X Système de déclaration mensuelle de capture et d'effort de pêche dans la sous-zone statistique 483 pour la saison 1992/1993*

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur 1993/1994*.

CCAMLR, *Résolution 10/XII résolution relative à l'exploitation des stocks tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone de Convention*.

CCAMLR, *Mesure de conservation 4/V Réglementation concernant la mesure du maillage 1995/1996*.

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, saison 1996/1997*.

CCAMLR, *RESOLUTION 12/XVI Automated Satellite-Linked Vessel Monitoring System*, 1997

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur saison 1997/1998*.

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur saison 1999/2000 (amendée par la Commission lors de sa dix-huitième réunion, du 25 octobre au 5 novembre 1999) en relation avec principalement les déclarations de captures*.

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, saison 2000/2001 (amendée par la Commission lors de la dix-neuvième réunion du 23 octobre au 7 novembre 2000)*.

CCAMLR, *Mesure de conservation 170/XVIII Système de documentation des captures de Dissostichus spp*, 2000.

CCAMLR, *Mesure de Conservation 147/XIX1 Dispositions visant à assurer le respect « des mesures de conservation de la CCAMLR par les navires, et coopération entre les parties contractante*, 2000.

CCAMLR, *Résolution 13/XIX Pavillon et licence de pêche accordés aux navires de parties non contractantes*

CCAMLR, *Liste officielle des mesures de conservation en vigueur, Saison 2000/2001 (amendée par la Commission lors de la dix-neuvième réunion, du 23 octobre au 7 novembre 2000)*.

CCAMLR, *Mesure de conservation 10-05 Système de documentation des captures de Dissostichus spp*, 2004.

CCAMLR, *Conservation measure 91-04, General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas*, 2011.

CCAMLR, *Mesure de conservation 148/XVII Systèmes automatiques de contrôle des navires par satellite (VMS)*, 1998.

CCAMLR, *CM 10-03 Port inspections of fishing vessels carrying Antarctic marine living resources*, 2015.

CCAMLR, *Conservation Measure 10-08, Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures*, 2017

CCAMLR, *Texte du Système de contrôle de la CCAMLR, Liste officielle des mesures de conservation en vigueur 2017/18 (adoptée par la Commission lors de la trente-sixième réunion, du 16 au 27 octobre 2017)*.

CCSBT, *Convention adoptée à Canberra le 10 mai 1993 et entrée en vigueur le 20 mai 1994*.

CCSBT, *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme (revised at the Twenty-First Annual meeting: 16 October 2014)*.

CGPM, *Résolution CGPM/15/1980/1 relative à la définition d'une politique d'aménagement du littoral*, 1980.

CGPM, *Recommandation CGPM/27/2002/1 relative à la gestion de certains stocks d'espèces démersales et de petits pélagiques*, 2002.

CGPM, *Recommandation CGPM/29/2005/1 relative à la gestion de certaines pêcheries exploitant des espèces démersales et des espèces d'eaux profondes et à l'établissement d'une zone de pêche réglementée à des profondeurs supérieures à 1 000 mètres*, 2005.

CGPM, *Recommandation CGPM/30/2006/3 relative à l'établissement de zones de pêche réglementées afin de protéger les habitats sensibles en eaux profondes*, 2006.

CGPM, *Recommandation CGPM/33/2009/5 concernant l'établissement du registre régional des navires de pêche de la CGPM*, 2009.

CGPM, *Recommandation CGPM/33/2009/7 relative à des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance des navires par satellite dans la zone d'application de la C*, 2009.

CGPM, *Décision CGPM/38/2014/1 Feuille de route pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Méditerranée*, 2014.

CGPM, *Résolution CGPM/41/2017/6 relative à l'application d'un numéro de l'Organisation maritime internationale*, 2017

CICTA, *Convention adoptée à Rio-de-Janeiro le 14 mai 1966 et entrée en vigueur le 21 mars 1966*.

CICTA, *Recommandation adoptée par l'ICCAT sur la limitation de la taille de l'Albacore (Entrée en vigueur: 1er juillet 1973)*

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT concernant une limite de la taille et de la mortalité par pêche du thon rouge, 1974, et la Recommandation adoptée par l'ICCAT sur la limitation de la taille du thon obèse, 1979.*
 En 1991 *Recommandation pour renforcer la gestion actuelle du Thon rouge de l'Atlantique ouest (entrée en vigueur: janvier 1992)*.

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT visant à accroître l'application des réglementations de taille minimum* (entrée en vigueur: 13 juin 1998).

CICTA, *Résolution concernant les prises non-déclarées et non-réglémentées de thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* (ci-après dénommée Résolution de 1998).

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT sur la révision du programme ICCAT d'inspection au port* (entrée en vigueur: 13 juin 1998)

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT sur un programme pilote de suivi des bateaux* (entrée en vigueur: 13 juin 1998)

CICTA, *Résolution de l'ICCAT concernant les prises non déclarées et non règlementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* (Entrée en vigueur: 21 juin 1999)

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT sur l'interdiction concernant les débarquements et transbordements de bateaux de Parties non contractantes identifiés comme ayant commis une infraction grave* (Entrée en vigueur: 21 juin 1999).

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation 13-07 de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée [14-04], 2013*

CICTA, *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation 13-04 de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour l'espadon de la Méditerranée [16-05], 2016*

CICTA, *Recommandation 17-09 de l'ICCAT amendant la Recommandation 15-10 concernant l'application du système eBCD* (Entrée en vigueur : 11 juin 2018), 2017

CTOI, *Accord portant création de la Commission des Thons de l'Océan Indien*, adoptée à Rome (FAO) on 25 November 1993 et entrée en vigueur le 13 novembre 1996.

CTOI, *Résolution 98/05 sur la coopération avec les Parties non-contractantes*, 1998

CTOI, *Résolution 98/04 concernant l'enregistrement et l'échange d'informations sur les navires, y compris les navires battant pavillon de complaisance, pêchant les thons tropicaux dans la zone de compétence de la CTOI*, 1998

CTOI, *Résolution 98/03 Sur le thon rouge du sud*, 1998

CTOI, *Résolution 99/03 sur l'élaboration d'un système de contrôle et d'inspection pour la CTOI*, 1999

CTOI, *Résolution 99/02 appelant à des sanctions contre les activités de pêche industrielle à bord des palangriers de complaisance*, 1999

CTOI, *Résolution 01/07 concernant le soutien du plan PAI-INN*, 2001

CTOI, *Résolution 01/03 instituant un système visant à promouvoir le respect par les navires des parties non contractantes des résolutions établies par la CTOI*, 2001

CTOI, *Recommandation 02/07 relative à des mesures visant à prévenir le blanchissement des captures par les navires de pêche INN de thonidés à grande échelle*, 2001

CTOI, *Recommandation 02/06 sur la mise en œuvre de la résolution 02/05 concernant le registre CTOI des navires*, 2002

CTOI, *Résolution 02/04 établissant une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées dans la zone de compétence de la CTOI*, 2002

CTOI, *Recueil des Mesures de conservation et de gestion actives et en instance de la Commission des thons de l'océan Indien*,

mise à jour le 15 septembre 2013.

CTOI, *Règlement intérieur de la Commission des thons de l'océan Indien*, 2014

CTOI, *Circulaire CTOI 2014-03, lettre du Secrétaire Exécutif de la CTOI adressée à Belize concernant une invitation d'enquête sur les activités de 20 navires de pêche battant pavillon du Belize non inscrits au registre des navires autorisés de la CTOI et la réponse du Belize*.

CTOI, *Circulaire CTOI 2015-068, Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission – Withdrawal by Belize*, 15 July 2015

CTOI, *Résolution 14/06 établissant un programme pour les transbordements des grands navires de pêche*, 2014

CTOI, *Resolution 18/01 sur un plan provisoire pour reconstituer le stock d'albacore de l'océan Indien dans la zone de compétence de la CTOI*, 2018

CPANE, *Convention adoptée à Londres le 18 novembre 1980 et entrée en vigueur le 17 mars 1986*.

CGPM, *Convention établie par un amendement adopté à Rome à la FAO d'un ancien accord de pêche et est entré en vigueur le 29 avril 2004*.

FAO, *Resolution 1/105, Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission*, The Hundred and Fifth Session of the Council of the Food and Agriculture Organization, Rome, 25 November 1993.

FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, FAO, Rome, 1995, 108 p.

FAO, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Rome, FAO, 2001, 27 p.

FAO, *Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite non déclarée et non réglementée*, Rome, FAO, 2009, 33 p.

FAO, *Directives Internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer*, Rome, FAO, 2009, 73 p.

FAO, *Textes fondamentaux de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, volume I et II*, édition 2013, 227 p.

FAO, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, Rome, 2018, 20 p.

FFA, *The Harmonised Minimum Terms and Conditions for access by Fishing Vessels As amended by FFC99*, 4 July 2016.

IATTC, *Resolution on fish-aggregating devices*, July 1999.

ICCAT Scheme of Joint International Inspection Agreed by the Commission November, 1975.

ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT concernant la Guinée Equatoriale donnant suite à la Recommandation de 1996 sur l'application dans les pêcheries de Thon rouge et d'Espadon de l'Atlantique nord* (Entrée en vigueur: 15 juin 2000)

ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT 02-23 visant l'établissement d'une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicites, non déclarées et non réglementées dans la zone de la convention*, 2001.

ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT concernant le Belize, le Cambodge, le Honduras et St-Vincent et les Grenadines faisant suite à la Résolution de 1998 sur les prises non-déclarées et non-réglementées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention* (Objections soulevées par les Barbades et Trinité-et-Tobago; entrée en vigueur repoussée jusqu'au 15 octobre 2001) ou la *Recommandation de l'ICCAT concernant la Guinée Équatoriale faisant*

suite à la Résolution de 1998 sur les prises non-déclarées et non-réglées de Thonidés par les grands palangriers dans la zone de la Convention (Entrée en vigueur: 26 juin 2001)

ICCAT, 02_07, *Recommandation de l'ICCAT concernant la Bolivie faisant suite à la Résolution de 1998 relative aux prises non déclarées et non réglementées de thonidés par les grands palangriers thoniers dans la zone de la Convention*, 2002

ICCAT, ICCAT, 02-09, *Recommandation de l'ICCAT concernant l'imposition de mesures commerciales restrictives à la Sierra Leone*, 2002

IMO, *Resolution A.1078(28) IMO Ship Identification Number Scheme*, December 2013.

IMO, *Implementation of resolution A.1078(28) – IMO ship identification number scheme*, Circular Letter No.1886/Rev.6, 8 August 2016

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), *Resolution on Confidentiality*, 2nd meeting San José, Costa Rica 1 February 1951

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), *Comisión interamericana del atún tropical 69ª reunion - 69th meeting Manzanillo (Mexico) 26-28 jun 2002, C-02-03 Capacity resolution Jun 2002, Resolution on the capacity of the tuna fleet operating in the eastern pacific ocean (revised) (Recalling the resolutions to limit the capacity of the tuna purse-seine fleet in the EPO approved by the IATTC at its 62nd Meeting in October 1998 and by correspondence on 19 August 2000)*

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), *Resolution C-03-01 Resolution on IATTC bigeye tuna statistical document program*, Approved by correspondence, 24 June 2003

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), 72nd meeting Lima (Peru), *Resolution C-04-03 resolution on a system of notification of sighting and identification of vessels operating in the convention area*, 14-18 June 2004.

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), 73rd meeting Lanzarote (Spain) 20-24 June 2005, *Resolution C-05-07 Resolution to establish a list of vessels presumed to have carried out illegal, unreported and unregulated fishing activities in the eastern Pacific Ocean*, Comisión Interamericana del Atún Tropical, 2005

Inter-american Tropical Tuna Commission (IATTC), 87th meeting, Lima, Peru, 14-18 July 2014, *Resolution C-14-02, Resolution (amended) on the establishment of a vessel monitoring system (VMS)*, 2014

NAFO, Chapter VI at Sea Inspection and Surveillance Scheme, *Northwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures 2018*, NAFO/COM Doc. 18-01, Serial No. N6767, 2018

NAFO, *The Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Ottawa, 24 October 1978 (enter into force on 1 January 1979)

Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, San Francisco, 26 juin 1945, 29 p.

Nations Unies, *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958. Entrée en vigueur le 20 mars 1966*, Recueil des Traités, vol. 559, 285 p.

Nation Unies, *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Faite à Genève, le 29 avril 1958.

Nations Unies, *Convention sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, 22 p.

Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Montego Bay, 10 décembre 1982, 198 p.

Nations Unies, *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, Signée à Washington le 3 mars 1973, Amendée à Bonn, le 22 juin 1979 Amendée à Gaborone, le 30 avril 1983.

Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires*, Genève, 7 février 1986.

Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires*. TomS/CON F /23, Adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires le 7 février 1986.

Nations Unies, *Convention sur la diversité biologique*, 1992.

Nations Unies, *Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, 1993.

Nations Unies, *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*, New York, le 24 juillet-4 août 1995.

Nations Unies, *Accord relatif à 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 des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, New York, 24 juillet-4 août 1995.

Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, New York, 15 novembre 2000.

Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocole s'y rapportant*, Vienne, 2004.

NEAFC, *Scheme of Control and Enforcement*, 2018

NEAFC, *Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries*, London, 18 November 1980 (entered into force on 17 March 1986).

NPFC, *Convention adoptée à Tokyo le 24 février 2012, et entrée en vigueur le 19 juillet 2015*.

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2016-01 sur les exigences d'information pour l'immatriculation des navires*, 2016

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2016-03 sur les procédures provisoires de transbordement pour la NPFC*, 2016

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2016-04 sur les navires sans nationalité*, 2016

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2017-02 Établir et répertorier les navires présumés avoir exercé des activités INN dans la zone de la Convention NPFC*, 2017

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2017-05 pour les pêcheries de fond et la protection des écosystèmes marins vulnérables dans le nord-ouest de l'océan Pacifique*, 2017

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2017-06 pour les pêcheries de fond et la protection des écosystèmes marins vulnérables dans l'océan Pacifique du Nord-Est*, 2017

NPFC, *Mesure de conservation et de gestion 2017/09 pour les procédures d'inspection et d'embarquement en haute mer pour le NPFC*, 2017

NPFC, *CMM 2017-07 For Chub Maquereau*, 2017

NPFC, *CMM 2017-08 For pacific saury*, 2017

NPFC, *North Pacific Fisheries Commission Technical and Compliance Committee Work Plan*, North Pacific Fisheries Commission, 2017

NPFC, *Conservation and management measures 2017-09 (Entered Into Force 28 November 2017) for the High Sea boarding and Inspection Procedures for the North Pacific Fisheries Commission (NPFC)*, 2017

OIT, *Convention du travail maritime (MLC, 2006)*, Genève, 94ème session CIT, 23 février 2006.

OIT, *C188 - Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche*, Adoption: Genève, 96ème session CIT, 14 juin 2007.

OSPAR, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic* (OSPAR), 1992.

OMC, *Accord instituant l'organisation mondiale du commerce*, 1994

OMC, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le "GATT de 1994")

OMC, *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SCM)*, 2001.

ONU, *Texte fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volume I & II, Edition 2015

OSPAR, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, 1992.

OSPAR, *Coordinated Environmental Monitoring Programme (CEMP)*, OSPAR Agreement 2016-01, updated in 2018

OSPAR, *Summary Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas 2016*, Thematic Assessment, 2016.

TIDM, *Guide des procédures devant le Tribunal international du droit de la mer*, chapitre 1, 80 p.

TIDM, *Statut du Tribunal international du droit de la mer*, 9 p.

SEAFO, *Convention adoptée à Windhoek le 20 avril 2001 et entrée en vigueur le 13 avril 2003*.

SEAFO, *Mesure de conservation 01/05 pour surveiller les pêcheries dans la zone de la convention SEAFO*, 2005

SEAFO, *Conservation measure 02/05 on interim port state measures*, 2005

SEAFO, *Conservation measure 01/05 to monitor the fisheries in the SEAFO convention area*, 2005

SPRFMO, *Convention adoptée à Auckland le 14 novembre 2009 et entrée en vigueur le 24 août 2012*.

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion CMM 1.04, établissant une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicites, non déclarées et non réglementées dans la zone de la convention du SPRFMO*, 2013

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 08-2013 des filets maillants dans la zone de la Convention*, 2013

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 1.03 sur les normes pour la collecte, la déclaration, la vérification et l'échange de données*, 2013

SPRFMO, *CMM 11-2015 Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area*, 2015

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 11/2015 relative aux procédures d'embarquement et d'inspection dans la zone de la Convention du SPRFMO*, 2015

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 05/2016 pour la création d'un registre de navires autorisés à pêcher dans la zone de la Convention*, 2016

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 15/2016 sur les navires sans nationalité dans la zone de la Convention du SPRFMO*, 2016

SPRFMO, *Mesure de conservation et de gestion 06/2018 pour la mise en place du système de surveillance des navires dans la zone de la Convention*, 2018

SPRFMO, mesure de conservation et de gestion *Trachurus murphyi* (CMM 01-2018).

Tribunal international du droit de la mer (TIDM), *Règlement du Tribunal adopté le 28 octobre 1997 (amendé le 15 mars et le 21 septembre 2001 et le 17 mars 2009)*.

UNODC, CCPCJ, *Resolution 2013/40. Crime prevention and criminal justice responses to illicit trafficking in protected species of wild fauna and flora*, 2013.

UNODC, *Resolution 20/5 Combating the problem of transnational organized crime committed at sea*, The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 2010.

WCPFC, *Convention adoptée à Honolulu le 5 septembre 2000 et entrée en vigueur le 19 juin 2004*.

WCPFC, *Inaugural session, 9-10 December 2004, Pohnpei, Federated States of Micronesia, "Conservation and Management Measure – 2004 – 02 Cooperating Non-Members"*

WCPFC, *Inaugural session 9-10 December 2004, Pohnpei, Federated States of Micronesia, Conservation and Management Measure – 01 Record of Fishing Vessels and Authorization to Fish*, 2004.

WCPFC, *Conservation and Management Measure – 2004 – 03 Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessels*, Inaugural session, 9-10 December 2004, Pohnpei, Federated States of Micronesia.

WCPFC, *Conservation and Management Measure 2006-08 boarding and inspection procedures*, Third Regular Session, Apia, Samoa 11-15 December 2006

3. Textes juridiques de l'Union européenne

Traité de Rome établissant la Communauté européenne, le 25 mars 1957.

Convention européenne des droits de l'homme telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles nos 4, 6, 7, 12, 13 et 16, entrée en vigueur le 1er juin 2010.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche*.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche*.

Communauté économique européenne, *Règlement sur l'organisation commune des marchés et une politique commune de structure du secteur des pêches*, Journal officiel des Communautés européennes, L 236, 27 octobre 1970.

Communauté économique européenne, *Accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large des côtes des États-Unis*, Journal officiel n° L 141 du 09 juin 1977.

Communauté économique européenne, *Accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large des côtes des États-Unis*, Journal officiel n° L 141 du 09/06/1977.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2214/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le royaume de Norvège.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 3062/80 du Conseil, du 25 novembre 1980, concernant la conclusion de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de l'Espagne.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2209/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord sur la pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la Suède*, Journal officiel n° L 226 du 29/08/1980.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2213/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la république de Guinée-Bissau et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau et de deux échanges de lettres s'y référant.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2212/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la république du Sénégal et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte sénégalaise ainsi que du protocole et des échanges de lettres s'y référant.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) N° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) no 1729/83 du Conseil du 20 juin 1983 modifiant le règlement (CEE) no 2057/82 établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres.*

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 971 /83 du Conseil, du 28 mars 1983, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république populaire révolutionnaire de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne*, Journal officiel des Communautés européennes, L 111, 27 Avril 1983.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) No 1966/84 du Conseil du 28 juin 1984 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république de Guinée équatoriale concernant la pêche au large de la côte de Guinée équatoriale.*

Communauté économique européenne, *Décision du Conseil, du 17 septembre 1987, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres concernant l'application provisoire de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la république populaire d'Angola sur la pêche au large de l'Angola*, Journal officiel des Communautés européennes, L 268, 19 septembre 1987.

Communauté économique européenne, *Accord entre la Communauté économique européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores - Protocole fixant les possibilités de pêche et la contribution financière prévues par l'accord entre la Communauté économique européenne et la république fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores*, JO L 137 du 2.6.1988.

Communauté économique européenne, *Règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.*

Communauté économique européenne, Règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la Politique Commune de la Pêche.

Communauté européenne, Règlement (CE) n° 2371/2002 du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

Traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2008/C 115/01 (version consolidée).

Communauté européenne, Règlement (CE) N° 809/2007 du Conseil du 28 juin 2007 modifiant les règlements (CE) n° 894/97, (CE) n° 812/2004 et (CE) n° 2187/2005 concernant les filets dérivants.

Communauté européenne, Règlement (CE) n° 768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

Communauté européenne, Règlement (CE) N° 805/2006 DU CONSEIL du 25 avril 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie.

Communauté européenne, Règlement (CE) N° 1563/2006 DU CONSEIL du 5 octobre 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores.

Communauté européenne, Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert, Journal officiel de l'Union européenne, L 414, 30 décembre 2006.

Communauté européenne, Règlement (CE) no 2027/2006 du Conseil du 19 décembre 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert, Journal officiel de l'Union européenne, L 414, 30 décembre 2006.

Communauté européenne, Accord de partenariat entre la Communauté européenne et les Îles Salomon concernant la pêche au large des Îles Salomon, Journal officiel n° L 105 du 13/04/2006.

Communauté européenne, Accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie, Journal officiel L 151/3, 6.6.2006.

Communauté européenne, Règlement (CE) N° 1342/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2004.

Communauté européenne, Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) no 2847/93 et (CE) no 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) no 3317/94.

Communauté européenne, Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) no 2847/93 et (CE) no 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) no 3317/94 qui établit pour la première fois un système communautaire d'informations sur les autorisations de pêche.

Communauté européenne, Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Journal officiel de l'Union européenne, 2008.

Communauté européenne, Décision du Conseil du 29 septembre 2008 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord relatif aux pêches du sud de l'océan Indien, le Conseil de l'Union européenne

(2008/780/CE).

Parlement européen, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*).

Parlement européen, *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches*, Commission pêche, Rapporteuse Isabelle Thomas, le 18 décembre 2018.

Communauté européenne, *Règlement (CE) No 1010/2009 de la commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'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*.

Communauté européenne, *Règlement (CE) n o 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n o 847/96, (CE) n o 2371/2002, (CE) n o 811/2004, (CE) n o 768/2005, (CE) n o 2115/2005, (CE) n o 2166/2005, (CE) n o 388/2006, (CE) n o 509/2007, (CE) n o 676/2007, (CE) n o 1098/2007, (CE) n o 1300/2008, (CE) n o 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n o 2847/93, (CE) n o 1627/94 et (CE) n o 1966/2006*.

Communauté européenne, *Règlement (CE) n° 1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 établissant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil*, Journal officiel de l'Union européenne, 2009.

Communauté européenne, *Résolution du Parlement européen du 17 novembre 2011 sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial - le rôle de l'Union européenne*, Parlement européen, 2011.

Communauté européenne, *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les États fédérés de Micronésie concernant la pêche dans les États fédérés de Micronésie*, Journal officiel n° L 052 du 25/02/2011.

Communauté européenne, *Décision de la Commission du 15 novembre 2012 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en application du règlement (CE) n o 1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2012/C 354/01)*.

Communauté européenne, *Décision d'exécution de la Commission du 26 novembre 2013 relative au recensement des pays tiers que la Commission considère comme pays tiers non coopérants en application du règlement (CE) n o 1005/2008 du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2013/C 346/02)*.

Communauté européenne, *Accord entre la Communauté européenne et la République gabonaise relatif à la pêche au large de la côte gabonaise, Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et la République gabonaise concernant la pêche au large de la côte gabonaise*, Journal officiel des Communautés européennes 18. 11. 98, renouvelée par Accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et la République gabonaise concernant la pêche au large du Gabon pour la période du 3 décembre 2005 au 2 décembre 2011, Journal officiel de l'Union européenne L 319/17 puis Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République gabonaise , 20.9.2013, Journal officiel de l'Union européenne, L 250/2.

Communauté européenne, *Décision d'exécution de la Commission du 14 octobre 2014, relative au recensement d'un pays tiers que la Commission considère comme pays tiers non coopérant en 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 (2014/715/UE).

European Union, *Protocol setting out the fishing opportunities and financial contribution provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Republic of Guinea-Bissau*, Official Journal of the European Union L 328/3, 13.11.2014.

European Union, *Agreed record on conclusions of fisheries consultations between Norway and the European Union on the regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2018*, Bergen, 1 December 2017.

European Union, *Protocol of fisheries consultations between Norway and the European Union on behalf of Sweden for 2018*, Bergen, 1 December 2017.

Union européenne, *Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores*, Journal officiel de l'Union européenne L 335/3, 18.12.2010.

Union européenne, *Règlement (UE) No 86/2010 De la Commission du 29 janvier 2010 modifiant l'annexe I du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil en ce qui concerne la définition des produits de la pêche et modifiant le règlement (CE) no 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture.*

Union européenne, *Accord entre la Communauté économique européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores - Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores*, Journal officiel de l'Union européenne L 335/3, 18.12.2010.

Union européenne, *Règlement (UE) No 86/2010 De la Commission du 29 janvier 2010 modifiant l'annexe I du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil en ce qui concerne la définition des produits de la pêche et modifiant le règlement (CE) no 1010/2009 de la Commission en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux inspections des navires des pays tiers et les arrangements administratifs pour les certificats de capture.*

Union européenne, *Règlement (UE) No 1343/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) et modifiant le règlement (CE) no 1967/2006 du Conseil concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée*

Union européenne, *Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.*

Union européenne, *Décision du Conseil du 13 mars 2012 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'arrangement entre l'Union européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces États aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen.*

Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne C 326/49, le 26 octobre 2012.

Union européenne, *Règlement (UE) No 1243/2012 Du Conseil du 19 décembre 2012 modifiant le règlement (CE) no 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks.*

Union européenne, *Règlement (UE), No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.*

Union européenne, Règlement (UE) n ° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n ° 1184/2006 et (CE) n ° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n ° 104/2000 du Conseil.

Union européenne, Règlement (UE) n ° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n ° 2328/2003, (CE) n ° 861/2006, (CE) n ° 1198/2006 et (CE) n ° 791/2007 et le règlement (UE) n ° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil.

Union européenne, Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Sénégal, JO L 304 du 23.10.2014.

Union européenne, Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans, Journal officiel de l'Union européenne L315/3, 1.12.2015

Union européenne, Règlement (UE) 2015/938 Du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2015 relatif aux mesures de sauvegarde prévues à l'accord entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège (texte codifié).

Union européenne, Règlement (UE) 2016/2094 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2016 modifiant le règlement (CE) no 1342/2008 du Conseil établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks.

Union européenne, Décision (UE) 2016/817 du Conseil du 17 mai 2016 relative à la conclusion au nom de l'Union européenne du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part.

Union européenne, Décision (UE) 2016/1062 du Conseil du 24 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République du Liberia et de son protocole de mise en œuvre.

Union européenne, Règlement (UE) 2017/2403 Du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) no 1006/2008 du Conseil.

Union européenne, Règlement (UE) 2017/127 DU CONSEIL du 20 janvier 2017 établissant, pour 2017, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

Union européenne, Règlement (UE) 2017/1398 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant le règlement (UE) 2017/127 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche.

Union européenne, liste des ports dans les États membres de l'Union européenne où les débarquements et opérations de transbordement de produits de la pêche sont autorisés et les services portuaires sont accessibles aux navires de pêche de pays tiers, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil (2018/C 41/06).

3.1. MISE EN ŒUVRE DE LA REGLEMENTATION INN CONCERNANT LES PAYS TIERS

European Union, Commission Implementing Regulation (EU) No 137/2014 of 12 February 2014 amending Regulation (EU) No 468/2010 establishing the EU list of vessels engaged in illegal, unreported and unregulated fishing.

European Union, Commission Implementing Regulation (EU) No 672/2013 of 15 July 2013 amending Regulation (EU) No 468/2010 establishing the EU list of vessels engaged in illegal, unreported and unregulated fishing.

European Union, *Commission Implementing Regulation (EU) No 1234/2012 of 19 December 2012 amending Regulation (EU) No 468/2010 establishing the EU list of vessels engaged in illegal, unreported and unregulated fishing.*

European Union, *Commission Implementing Regulation (EU) No 724/2011 of 25 July 2011 amending Regulation (EU) No 468/2010 establishing the EU list of vessels engaged in illegal, unreported and unregulated fishing.*

European Union, *Commission Regulation (EU) No 468/2010 of 28 May 2010 establishing the EU list of vessels engaged in illegal, unreported and unregulated fishing.*

Union européenne, *Décision d'exécution du Conseil du 15 décembre 2014 modifiant la décision d'exécution 2014/170/UE établissant une liste des pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche INN en application du règlement (CE) no 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, en ce qui concerne le Belize.*

Union européenne, (2014/914/UE) *Commission Decisions of 12 December 2014 on notifying third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008.*

Union européenne, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 453/04).*

Union européenne, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité qu'il soit recensé en tant que pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2014/C 447/11).*

Union européenne, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 447/10).*

Union européenne, *Décision de la Commission du 12 décembre 2014 notifiant à un pays tiers la possibilité que la Commission le recense en tant que pays tiers non coopérant en 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 (2014/C 447/09).*

Union européenne, *Notification de la fin des démarches à l'égard des pays tiers informés le 15 novembre 2012 de la possibilité qu'ils soient recensés comme pays tiers non coopérants en 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 (2014/C 364/02).*

Union européenne, *Décision d'exécution de la Commission du 14 octobre 2014 relative au recensement d'un pays tiers que la Commission considère comme pays tiers non coopérant en 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 (2014/715/UE).*

3.2. ACCORDS ADMINISTRATIFS AVEC DES PAYS TIERS

European Union, *Commission Regulation (EU) No 395/2010 of 7 May 2010 amending Commission Regulation (EC) No 1010/2009 as regards administrative arrangements on catch certificates.*

European Union, *Commission Implementing Regulation (EU) No 1222/2011 of 28 November 2011 amending Regulation (EC) No 1010/2009 as regards administrative arrangements with third countries on catch certificates for marine fisheries products*

European Union, *Commission Implementing Regulation (EU) No 865/2013 of 9 September 2013 amending Regulation (EC) No 1010/2009 as regards administrative arrangements with third countries on catch certificates for marine fisheries products*

European Union, *Commission Implementing Regulation (EU) No 336/2013 of 12 April 2013 amending Regulation (EC) No 1010/2009 as regards administrative arrangements with third countries on catch certificates for marine fisheries products*

3.3. DOCUMENTS DE TRAVAIL ET COMMUNICATION DE L'UNION EUROPEENNE

BLOMEYER & SANZ, *The role of China in world fisheries*, Europarl Studies, 2012.

BLOMEYER & SANZ, *The CFP- infringement procedures and imposed sanctions throughout the EU [WWW]*, Europarl Studies, 2014.

Conseil européen, *Proposition de Règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)*, {SEC(2007) 1310} {SEC(2007) 1312} {SEC(2007) 1336}, 2007.

Commission des Communautés économiques européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Évolution du contrôle au sein de la politique commune de la pêche (COM) 98/0092 final*, 1998.

Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM(2001) 135 final, Bruxelles, 20 mars 2001, 170 p.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM (2007)575/F1, 2007.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *une nouvelle stratégie communautaire en vue de prévenir, de décourager et d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Journal officiel de l'Union européenne, 2007.

Commission européenne, *Livre vert, réforme de la politique commune de la pêche*, www.eur-lex.europa.eu COM(2009)163 final, Bruxelles, 22 avril 2009.

Commission européenne, *Un secteur vital pour l'économie et l'environnement*, www.ec.europa.eu, 2012.

Commission européenne, *la réforme de la politique commune des pêches*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (0417), 2011.

Commission européenne, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, www.ec.europa.eu, Bruxelles, le 23 décembre 2011.

Commission européenne, *Additional information on products processed in the flag State to be exported to the EU*, 24 May 2011, 2 p.

Commission européenne, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, www.ec.europa.eu, Bruxelles, le 23 décembre 2011.

Commission européenne, *La Commission européenne intensifie la lutte contre la pêche illicite*, Communiqué de presse, Bruxelles, le 26 novembre 2013, 2 p.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au conseil relative à l'application du 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*, Com(2015)480 final, Bruxelles, le 1 octobre 2015, 12 p.

Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission analyse d'impact, accompagnant le document: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE) n°1006/2008 du Conseil*, SWD/2015/0279 final - 2015/0289 (COD), 55 p.

European Commission, *Study on the state of play regarding application and implementation of council regulation (EC) NO 1005/2008 of 29 September 2008, establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing (IUU regulation) specific contract No. 3, Lot 2: Retrospective and prospective evaluation on the common fisheries policy, excluding its international dimension, final report*, DG MARE, 16 April 2014, Published 11 July 2014, 138 p.

European Commission, *Addendum to the handbook on the practical application of the IUU Regulation*, Mare A4/PS D(2009) A/12880, 2009, 7 p.

European Commission, *Requirement of a validated EU catch certificate for processing activities carried out in a third country, different from the flag State*, 4 November 2010, 1 p.

European Commission, *Notice of information of the termination of the démarches with third countries notified on 15 November 2012 of the possibility of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008*, Bruxelles, 2012.

European Commission, *Technical note - detailed description of the catch certification scheme*, 11 p.

European Commission, *Cooperation note - possibilities of international cooperation in the fight against IUU fishing and the implementation of the IUU regulation*, 4 p.

European Commission, *List of flag State notifications, Information on States and their competent authorities notified Under article 20(1) and (2), as of 21 August 2014*, 21 p.

European Commission, *European Commission Statement/14/314 Improved fisheries management thanks to robust cooperation with the EU*, Brussels, 14 October 2014, 2 p.

European Commission, *MEMO/14/584 Question and Answers on the EU's fight against illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*, 14 October 2014.

European Commission, *Facts and Figures on the Common Fisheries Policies*, Basis Statical Data, 2016.

European Commission, *Impact assessment accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries controls* {COM(2018) 368 final} - {SEC(2018) 267 final} - {SWD(2018) 279 final}, Commission Staff Working Document, Brussels, 30.5.2018, SWD(2018) 280 final, 109 p.

European Commission, *Letter to WWF "Your letter of 12 June 2019 on the activities of two Spanish longliners in the SIOFA region"*, Ref. Ares(2019)4626692, 17 July 2019.

European Maritime Safety Agency, *The European Maritime Safety Agency and the Fishing Industry*, Virgo, Spain, April 2011, 4 p.

EUMOFA, *The EU fish market*, European Commission, Brussels, 2014, 63 p.

EUMOFA, *The EU fish market 2018 Edition*, European Commission, Brussels, 2018, 120 p.

GOPA, *Compliance of imports of fishery and aquaculture products with EU legislation [WWW]*, Europarl Studies, 2013

Oceanic Développement, MegaPesca Lda, *Analyse of expected conséquences for developing countries of the IUU fishing proposed régulation and identification of measures needed to implement the régulation*. Phase 2, Final Report, Contrat cadre FISH/2006/20, Specific convention n°15, 4 May 2009, 157 p.

Parlement européen, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil prévoyant une interdiction de la pêche au filet dérivant, modifiant les règlements (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 et (CE) n° 1967/2006 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 894/97 du Conseil*, COM (2014) 265 final, 16 mai 2014, 13 p.

Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-17-12)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017

Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2019 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-19-06)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, 496 p.

DÉCISIONS ET EXPOSÉS DE JURISPRUDENCE

Cour d'appel de Rennes (France), *Arrêt du 28 Juin 2001 prononcé par la 3ème Chambre des Appels Correctionnels*, , Dossier Ne 00 / 01156- et N° 00 / 00069

Cour internationale de Justice (CIJ), *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, 277 p.

CIJ, *Affaire concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France*, Sentence du 17 juillet 1986

CIJ, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Espagne contre Canada)*, Arrêt du 4 décembre 1998

CIJ, *Différend maritime (Perou c. Chili)*, Requête introductive d'instance enregistrée au Greffe de la Cour le 16 janvier 2008

CIJ, *Requête introductive d'instance enregistrée au Greffe de la Cour le 16 janvier 2008, Différend maritime (Perou c. Chili)*, 2008.

CIJ, *Whaling in the Antartic (Australia v. Japan)*, Application instituting proceedings, 31 May 2010.

Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE), *Cornelis Kramer et autres, Demandes de décision préjudicielle: Arrondissementsrechtbank Zwolle et Arrondissementsrechtbank Alkmaar - Pays-Bas*, Arrêt de la Cour du 14 juillet 1976, Affaires jointes 3, 4 et 6-76, European Court Reports 1976 -01279.

CJCE, *Affaire 287/81 Anklagemyndigheden (ministère public) contre Jack Noble Kerr*, Arrêt du 30. 11. 1982

CJCE, *Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 décembre 1995, Commission des Communautés européennes contre République française*, European Court Reports, 1995.

Cour européenne des droits de l'homme, *Note d'information N°89 sur la jurisprudence de la Cour Septembre 2006*.

CJCE, *Commission des Communautés européennes contre République française, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 juillet 2005*.

CJCE, *Judgment in Case C-221/09, AJD Tuna Ltd v Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd and Avukat Generali, Court of Justice of the European Union*, 2009.

Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Plechkov c. Roumanie* (Requête no 1660/03), Arrêt Strasbourg, 16 septembre 2014.

Cours de justice de l'Union européenne (CJUE), *Affaires jointes C-132/14 à C-136/14, arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 décembre 2015, Parlement européen (C-132/14 et C136/14) et Commission (C-133/14 à C-135/14) contre Conseil soutenu par Espagne, France et Portugal*, 2015.

CJUE, *Affaire C-73/14 Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner*, Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne, Recours en annulation, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 octobre 2015.

CJUE, *Recours introduit le 23 octobre 2017 — République italienne / Conseil de l'Union européenne (Affaire C-611/17)*, *Journal Officiel C 424/38*.

CJUE, *Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 11 janvier 2017, Affaire C-128/15, Royaume d'Espagne contre Conseil de l'Union européenne*.

Commission européenne, *Décision de la Commission portant sur l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02, Commission des Communautés Européennes v. République Française*, C(2006) 659 Final du 1er mars 2006.

CJUE, *Affaire Mangouras c. Espagne* (Requête no 12050/04), Arrêt Grande Chambre, Strasbourg, 28 septembre 2010, 16 p.

CJUE, *Affaire T-139/06 République française contre Commission européenne*, Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 19 octobre 2011.

CJUE, *Affaire T-454/13 Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) contre Commission européenne*, Arrêt du Tribunal (sixième chambre) du 1er mars 2017

CJUE, *Affaire C-104/16 P Conseil/Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, Luxembourg, Arrêt du 21 décembre 2016.

CJUE, *Affaires jointes C626/15 et C659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, le 31 mai 2018.

CJUE, *Affaire C-683/16. Affaire C-683/16 Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV contre République fédérale d'Allemagne*, Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 13 juin 2018.

CJUE, *Affaire C-266/16, Renvoi préjudiciel – Accord de partenariat entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc* », Arrêt de la cour (grande chambre), 27 février 2018.

CJUE, *conclusions de l'avocat général Mme Kokott Juliane présentées le 31 mai 2018 (1) Affaires jointes C626/15 et C659/16*.

CJUE, *Affaires jointes C-626/15 et C-659/16 Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, Arrêt de la Cour, 20 novembre 2018.

CJUE, *Arrêt de la Cour du 11 juin 1991, Commission des Communautés européennes contre République française*, Affaire C-64/88., *European Court Reports* 1991 I-02727.

CJUE, *Arrêt du Tribunal (neuvième chambre) du 3 mai 2018, Affaire T-653/16, République de Malte contre*

Commission européenne

OMC, *Différends n° 58 (et 61), États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, Rapport de l'organe d'appel, Décision adoptée le 6 novembre 1998

OMC, *États-Unis — Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, Règlement des différends : affaire DS2, Rapport de l'organe d'appel, 29 avril 1996.

OMC, *Affaire DS231: Communautés européennes — Désignation commerciale des sardines*, Notification d'une solution mutuellement acceptable concernant la mise en œuvre le 25 juillet 2003.

OMC, *affaire DS205: Égypte — Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja Égypte - Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja - Demande de consultations* présentée par la Thaïlande, 27 septembre 2000.

OMC, *Affaire DS469, Union européenne (partie défenderesse) — Mesures visant le hareng atlanto scandinave, demande de consultation*, le 4 novembre 2013, Affaire réglée ou classée le 21 août 2014.

OMC, *Affaire DS536: États-Unis (partie défenderesse) — Mesures antidumping visant les filets de poisson en provenance du Vietnam*, Demande de consultation le 8 janvier 2018.

OMC, *Affaire DS540 : États-Unis — Certaines mesures concernant les produits du poisson pangasius en provenance du Viet Nam*, Demande de consultation le 22 février 2018.

OMC, *affaire DS381, Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, Communication de l'Organe d'appel, 14 mars 2018.

SPRFMO, *PCA Case No. 2018-13 in proceedings conducted by the review panel established under article 17 and annex II of the Convention on the conservation and management of high seas fishery resources in the South Pacific ocean with regard to the objection by the Republic of Ecuador to a decision of the Commission of the South Pacific regional fisheries management organisation*, Findings and Recommendations of the Review Panel 5 June 2018, 34 p.

Tribunal International du droit de la mer (TIDM), *Mémoire en défense soumis par la Guinée, Objet : demande de main-levée du navire et de libération de l'équipage formulée par le gouvernement de Saint Vincent et les Grenadines contre le gouvernement de la République de Guinée-Conakry*, 1997.

TIDM, *Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, Arrêt du 4 décembre 1997.

TIDM, *Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Mensah, Président, 4 décembre 1997, 7 p.

TIDM, *Affaire no. 1, Affaire du navire « SAIGA » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée*, Opinion dissidente émise à titre collectif de MM. Wolfrum, Vice-Président, et Yamamoto, juge, 4 décembre 1997, 7 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No. 2, Affaire du navire « Saiga » (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, Arrêt du 1er juillet 1999.

TIDM, *Rôle des affaires : Nos 3 et 4, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, Ordonnance du 27 août 1999, 25 p.

TIDM, *Affaire du thon à nageoire bleue entre l'Australie et le Japon et entre la Nouvelle-Zélande et le Japon, sentence sur la compétence et la recevabilité* Décision du 4 août 2000, Recueil des sentences arbitrales, Volume XXIII.

TIDM, *Exposé en réponse du Gouvernement du Japon à la demande en prescription de mesures conservatoires & Demande reconventionnelle en prescription de mesures conservatoires, Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon; Australie c. Japon), mesures conservatoires*, 1999, 71 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), prompte mainlevée*, Arrêt du 7 février 2000, 31 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Anderson, 7 février 2000, 10 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No. 5 Affaire du « CAMOUCO » (Panama c. France), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. Wolfrun, 7 février 2000, 7 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No. 6 Affaire du « MONTE CONFURCO » (Seychelles c. France), prompte mainlevée*, Arrêt du 18 décembre 2000, 35 p.

TIDM, *Conservation et exploitation durable des stocks d'espadon (Chili/ Communauté européenne)*, Ordonnance du 20 décembre 2000, TIDM, Recueil 2000, pp 148-158.

TIDM, *Conservation et exploitation durable des stocks d'espadon (Chili/Union européenne)*, Ordonnance du 16 décembre 2009, TIDM, Recueil 2008-2010, pp.11-19.

TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la commission sous régionale des pêches (CSRP) : exposé écrit des États fédérés de Micronésie*, 29 novembre 2013, 32 p.

TIDM, *Rôle des affaires : No 8 Affaire du « Grand Prince » (Belize c. France), prompte mainlevée*, Arrêt du 20 avril 2001, pp.14-46.

TIDM, *Rôle des affaires : 9 Affaire du « Chaisiri Reefer 2 » (Panama c. Yémen), prompte mainlevée*, Ordonnance 2001/4 du 13 juillet 2001, 6 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 9 Affaire du « Chaisiri Reefer 2 » (Panama c. Yémen), prompte mainlevée*, Demande présentée par la République du Panama, 2 juillet 2001, 4 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompte mainlevée*, Arrêt du 23 décembre 2002, 36 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Anderson, 23 décembre 2002, 9 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompte mainlevée*, Opinion dissidente de M. le Juge Ad Hoc Shearer, 23 décembre 2002, 7 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 11 Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie), prompte mainlevée*, Opinion individuelle de M. le Juge Cot, 23 décembre 2002, 7 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 13 Affaire « Juno Trader » (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée-Bissau), prompte mainlevée*, Arrêt du 18 décembre 2004, 34 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 14 Affaire « Hoshinmaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée*, Arrêt du 6 août 2007, 39 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 15 Affaire « Tomimaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée*, Arrêt du 6 août 2007, 30 p.

TIDM, *Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (Demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins)*, Avis consultatif, 1 février 2011, 72 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 16 Affaire sur le Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, Arrêt du 14 mars 2012, 292 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 16 Affaire sur le Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, Opinion dissidente de M. Lucky (juge), 14 mars 2012, 58 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Arrêt du 14 avril 2014, 129 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Opinion dissidente commune juges M. Hoffmann, Vice-Président, et Mm. Marotta Rangel, Chandrasekhara Rao, Kateka, Gao et Bouguetaia, 14 avril 2014, 16 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 19 Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Opinion dissidente de M. le juge Ndiaye, 14 avril 2014, 108 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Avis consultatif, le 2 avril 2015, 72 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Déclaration de M. le juge Wolfrum, le 2 avril 2015, 2 p.

TIDM, *Rôle des affaires : 21 Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, Opinion individuelle de M. le juge Lucky, le 2 avril 2015, 14 p.

UNEP, *Décision IX/20. adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique*, Neuvième réunion, Bonn, 19–30 mai 2008.

WTO, *European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United State*, 1 juin 2011.

WTO, *Ministerial Decision on Fisheries Subsidies*, WT/MIN(17)/64, December 2018.

CONFÉRENCES, ATELIERS ET COLLOQUES

Atelier KOBE II sur les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance, Barcelone, 2010

CHARLES E., APPERE G., TRAVERS M., *Ecolabellisation : nouvel outils des gestion durable ou consommateur au pouvoir ?*, Actes de la 6e édition des rencontres halieutiques de Rennes dessine-moi un avenir pour les pêches maritimes, 2006.

DAUCHEZ O., *Les nouvelles pratiques en matière d'optimisation fiscale face aux nouvelles réformes*, Gide Loyrette Nouel A.A.R.P.I, 20 mars 2014 17 p.

DU BOIS DE GAUDUSSON J., TAXIL B., *la réception du droit international par les droits nationaux*, atelier III, Ahjucaf, 21-23 juin 2010, pp.103-115.

GALLETTI F., *Cours de droit international, méditerranéen et national du développement durable*, Master 2 Environnement et urbanisme, Faculté de droit, Antenne de Narbonne, 2017-2018, Université de Perpignan.

GALLETTI F., « le droit international des pêches maritimes : panorama », In *Approche du droit international de la mer : grand enjeux contemporains*, cycle de conférences donné à l'Institut océanographique de Paris, 2014, 16 p.

OCDE, FAO, UNODC, *Workshop on combatting tax crime and other crimes in the fisheries sector*, October 2016.

United Nations, *Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* New York, 24-28 May 2010.

Société des Nations, *Conférence pour la codification du droit international*, Communiqué aux Conseil, aux Membres de la Société des Nations et aux Etats non-membre invités à la conférence, Genève, le 2 mai 1930.

TAXIL B. « Méthodes d'intégration du droit international en droits internes », Ahjucaf, Cours judiciaires suprêmes francophones, Internalisation du droit, internalisation de la justice 21-23 juin 2010, Cour suprême du Canada Ottawa, 190 p.

UNODC, WWF, *Outcome of the UNODC/WWF Fisheries Crime Expert Group meeting*, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Twenty-fifth session, Vienna, 24-26 February 2016, pp. 1-12.

PRESSE ET COMMUNIQUÉ DE PRESSE

BOOKER, C., *Now we treat our fishermen like drug dealers*, The Telegraph, 04 April 2009.

Commission européenne, *Contrôle des pêches: la Commission invite instamment l'IRLANDE à mettre en place le cadre nécessaire à une mise en œuvre efficace des systèmes de points*, Affaires maritimes et pêche, Communiqué de presse, Bruxelles, le 17 mai 2018.

Commission européenne, *Contrôle des pêches: la Commission poursuit la procédure d'infraction à l'encontre du Danemark en ce qui concerne le respect de certaines dispositions des règles de contrôle de l'UE. Procédures d'infraction du mois de janvier: principales décisions*, Communiqué de presse, Bruxelles, le 24 janvier 2019.

ECHO, *Leigh fisherman flouting quota faces*, Echo, 28 December 2011.

European Commission, *Commission adopts trade measures against Faroe Islands to protect the Atlanto-Scandian herring stock*, Press release, Brussels, 20 August 2013.

European commission communication, *SIOFA meeting adopts measures for sustainable fisheries in the South Indian Ocean*, 17 July 2018.

Europol, *How the illegal Bluefin Tuna Market made over EUR 12 million a year selling fish in Spain*, Press release, 16 October 2018, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-illegal-bluefin-tuna-market-made-over-eur-12-million-year-selling-fish-in-spain>.

IUU Watch, *Without effective sanctions the Control Regulation has no purpose, Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System*, Factsheet, 29 January 2019, 3 p. Available at <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2019/01/Sanctions.pdf>.

L'OBS, *La trahison de nos gouvernements ne se traduit pas seulement par leur soutien à la pêche en eaux profondes*, chronique Claire Nouvian, publié le , 07 juillet 2018.

OCEANA, *EU proposal does not ensure ambitious control system to tackle illegal fishing, Lack of sanctions for infringements will continue without greater transparency in European fisheries enforcement*, Press Release, Wednesday, May 30, 2018, Brussels.

News Court, *Manner in which penalty points were imposed on fishing boat contrary to fair procedures*, High Court declares, January 2016.

The Cambodia Daily, *Six Taiwanese Human Traffickers Sentenced to 10 Years Each*, April 30, 2014, <https://www.cambodiadaily.com/archives/six-taiwanese-human-traffickers-sentenced-to-10-years-each-57729/>.

WTO news, *Faroe Islands files dispute against the EU over fisheries measures*, 2013, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/ds469rfc_04nov13_e.htm.

WTO news, *Faroe Islands files dispute against the EU over fisheries measures*, 2013, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/ds469rfc_04nov13_e.htm.

WTO, *Introduction to fisheries subsidies in the WTO*, 2017.

WTO, *Steel, fisheries subsidies take centre stage at committee meeting*, WTO news, 2018.

RESSOURCES INTERNET

Le petit juriste, *Le préjudice écologique, une action en responsabilité reconnue explicitement dans le Code civil*, 24 octobre 2016 : <https://www.lepetitjuriste.fr/prejudice-ecologique-action-responsabilite-reconnue-explicitement-code-civil/>

FAO, Global Record, accessed on 18/2/2013: <http://www.fao.org/fishery/topic/18066/en>

FAO, Database on Port State Measures (Port-Lex), <http://www.fao.org/fishery/psm/search/en>

Pew Environment Group, *Illegal fishing: the Costs to EU Member States - Country Profiles*, 2008 http://www.pewenvironment.eu/resources/country_profiles_IUU.pdf

Pew Environment Group, *Port State Performance*, 2011: <http://www.portstateperformance.org/>

Sherlock, *Base de donnée Sherlock de l'UNODC*, <https://sherloc.unodc.org/>

Stop Illegal Fishing (2013), *Seychelles sets a good example for fisheries governance in Africa*, www.stopillegalfishing.com

OCDE (2013), *Historique des initiatives et actions contre les activités de la pêche INN* <http://www.oecd.org/fr/tad/pecherie/historiquedesinitiativesetactionscontrelesactivitesdelapecheinn.htm>

Traffic, *The wildlife trade monitoring network*, <http://www.traffic.org/le-commerce-des-pces-sauvages/>

Union européenne, *Fiche technique de l'Union européenne* : http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.1.html

UNODC, *Fisheries crime factsheet*, 2016, http://www.unodc.org/documents/about-unodc/Campaigns/Fisheries/focus_sheet_PRINT.pdf

LISTE DES ACRONYMES :

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Communauté européenne, *Règlement (CE) No 1005/2008 du conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Journal officiel de l'Union européenne, 2008.

Annexe 2 : Communauté européenne, *Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n o 847/96, (CE) No 2371/2002, (CE) n o 811/2004, (CE) No 768/2005, (CE) n o 2115/2005, (CE) n o 2166/2005, (CE) No 388/2006, (CE) n o 509/2007, (CE) No 676/2007, (CE) n o 1098/2007, (CE) n o 1300/2008, (CE) No 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) No 2847/93, (CE) n o 1627/94 et (CE) n o 1966/2006*.

Annexe 3 : Union européenne, *Règlement d'exécution (UE) No 404/2011 de la commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche*.

Annexe 4 : Union européenne, *Règlement (UE) 2017/2403 Du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil*.

Annexe 5 : Espagne, *Real Decreto 182/2015, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores*.

Annexe 6 : France, *Extraits du Code rural et de la pêche maritime français Version à venir au 1 novembre 2019*.

Annexe 7 : France/DPMA, *Réponse à la demande d'accès aux données relatives aux contrôles des pêches en France*, 12 décembre 2018.

Annexe 8 : France, *Bilan d'activité Cross-A Etel Centre national de surveillance des pêches, Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin 2018*, Rapport Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage atlantique, 2019, 40 p.

Annexe 9 : France, *Arrêté du 24 mai 2019 portant création de régimes d'autorisations européennes de pêche et d'appui pour des navires battant pavillon français de l'Union européenne et opérant dans les eaux de pays tiers à l'Union européenne*.

Annexe 10 : WWF, *Request for clarification on the unregulated fishing activities by two Spanish longliners in the SIOFA region*, échange de lettres avec l'Union européenne, 12 June 2019.

Annexe 11 : European Commission, *Your WWF letter of 12 June 2019 on the activities of two Spanish longliners in the SIOFA region*, échange de lettres avec le WWF, 17 July 2019.