

Mémoire du Master 2

Droit International et Comparé de l'Environnement

Année universitaire 2019-2020

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la pêche illicite

Antoine Cellio

Sous la direction de Madame NADAUD, MCF HDR à l'Université de Limoges

Mémoire du Master 2
Droit International et Comparé de l'Environnement
Année universitaire 2019-2020

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la pêche illicite

Antoine Cellio

Sous la direction de Madame NADAUD, MCF HDR à l'Université de Limoges

REMERCIEMENTS

Je tenais à adresser mes remerciements à Madame Séverine NADAUD, pour avoir accepté d'encadrer la réalisation de mon mémoire, pour sa bienveillance et son aide.

J'en profite pour remercier mes camarades de promotion du Master 2 de droit international à l'Université d'Angers, pour leur enthousiasme au cours de cette année universitaire, ce qui a indéniablement été un moteur.

Enfin, je voudrais remercier mes proches pour leur soutien et leur aide au quotidien.

SOMMAIRE

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

INTRODUCTION

TITRE 1. L'action de l'Union européenne dans l'élaboration d'un cadre normatif luttant contre la pêche INN.

Chapitre 1. L'Union européenne, un acteur proactif dans la lutte mondiale contre la pêche INN.

Chapitre 2. L'élaboration d'un cadre normatif européen luttant contre la pêche INN.

TITRE 2. L'Union européenne et la recherche d'un cadre normatif dissuasif pour les acteurs de la pêche INN.

Chapitre 1. Vers une responsabilisation des Etats.

Chapitre 2. L'action de l'Union face aux incertitudes juridico-politiques.

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS

APPD	Accord de partenariat de pêche durable.
CIJ	Cour internationale de justice.
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes.
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne.
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
MCG	Mesures de conservation et de gestion.
OMC	Organisation mondiale du commerce.
ONU	Organisation des Nations Unies.
ORGP	Organisation Régionale de Gestion des pêches.
PCP	Politique commune de la pêche.
Pêche INN	Pêche illégale, non déclarée et non réglementée.
TIDM	Tribunal International du droit de la mer.
ZEE	Zone économique exclusive.

INTRODUCTION

« C'est toujours l'impatience de gagner qui fait perdre ».

Louis XIV – le Roi qui promulgua l'ordonnance sur le fait des Eaux et des Forêts
(Août 1669).

Nul n'ignore que la gestion des pêcheries est un sujet récurrent, tant la pression exercée par l'Homme sur les stocks halieutiques est considérable. De nombreux facteurs contribuent à une raréfaction des ressources océaniques : la surexploitation en raison de l'absence ou de mauvaises MCG (« MCG »), le non-respect de l'interdépendance des ressources, la dégradation et la pollution de l'environnement marin, ou encore la pêche illicite. Les experts s'accordent à dire que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« pêche INN ») est le facteur qui aggrave le plus la situation actuelle des stocks mondiaux.

L'Union européenne, composée actuellement de 27 Etats membres¹, a prouvé ces dernières années qu'elle souhaitait devenir un acteur incontournable de la gestion durable des océans. « *Soucieuse de préserver la liberté d'action*² » des Etats membres, l'Union tente de trouver un équilibre entre cette liberté et la conception d'un cadre global pour conserver et gérer les ressources de manière durable dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche (« PCP »). S'agissant d'une organisation internationale d'intégration essentiellement économique et politique à ses débuts, la prise en considération du développement économique du secteur de la pêche a nécessairement été la première préoccupation de la mise en place de la PCP en 1983. Au fur et à mesure que le droit de l'Union a pénétré de plus en plus dans les droits nationaux, et que ses compétences ont été rationalisées par le Traité de Lisbonne, l'affirmation de sa compétence pour prendre des mesures propres à lutter contre la pêche INN s'est consolidée. De ce point de vue, il est apparu comme nécessaire de procéder à un état des lieux du rôle de l'Union pour éradiquer cette pratique menaçant la biodiversité marine et le développement durable des êtres humains. Soulignons par ailleurs que les actions de la Communauté économique européenne seront également prises en considération dans les futurs développements puisque l'engagement européen dans cette lutte mondiale a démarré dans les années 1990.

¹ La liste est disponible sur https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_fr#les-27-pays-membres-de-l%E2%80%99ue

² CUDENNEC (A.), « L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans », Revue juridique de l'environnement, Volume 44, 2019, p. 255.

L'apparition de la pêche dite INN s'explique par la remise en cause de la liberté des pêches, qui régnait en droit international depuis plusieurs siècles³. Cette liberté des pêches était une composante de la liberté des mers, défendue par Grotius dans son ouvrage *Mare Liberum*, paru en 1609⁴. Cette liberté a considérablement été remise en cause au milieu du XXème siècle en raison de revendications économiques et politiques. Tout d'abord, la *Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, adoptée le 29 avril 1958, a marqué une première étape importante. Ensuite, l'apparition des Zones économiques Exclusives (« ZEE »), dans le droit coutumier dès 1976⁵ puis dans la *CNUDM*⁶ en 1982, ont nuancé une liberté qui ne pouvait demeurer absolue dans nos sociétés contemporaines, eu égard à la prise de conscience de l'appauvrissement des stocks d'une part et des revendications des nouvelles nations indépendantes d'autre part. Dans sa ZEE en effet, l'Etat côtier est titulaire de droits exclusifs sur ses ressources halieutiques, matérialisant la volonté des anciennes nations colonisées d'obtenir la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles⁷. En sus, la liberté de la pêche ne pouvait se concilier avec l'émergence du concept de pêche durable et l'urgence de mettre en place des MCG des ressources biologiques marines.

L'exigence de pêche durable marque un tournant écologique dans la conception de la gestion des pêches, ce que Nathalie ROS conçoit comme une « *émergence environnementale*⁸ » dans le développement du droit de la mer. La pêche durable, héritière des fondements du développement durable, lui-même issu du *Rapport Brundtland* de 1987⁹, a été conceptualisée aux niveaux international et européen, et est désormais accompagnée d'un corpus juridique conçu de *hard law* et de *soft law*. Précisons que la pêche durable ne dispose pas à proprement parler d'une définition mais reflète « *un ensemble de principes et d'objectifs de bonnes*

³ V. LE HARDY (M.), « Que reste-il de la liberté de la pêche en haute mer ? », institut du droit économique de la mer, Pedone, 2002.

⁴ Précisément, cette liberté des mers est née d'un conflit de pêche où les néerlandais s'opposaient à l'ordonnance du roi Jacques 1^{er} d'Angleterre qui interdisait aux étrangers l'accès aux pêcheries de la mer du Nord. Grotius affirmait ainsi que « L'océan est si grand qu'il suffit à tous les usages pour tous les peuples, pour naviguer ou pour pêcher », H. Grotius, *Mare Liberum*, 1609-2009, texte original en latin et traduction anglaise de FEENSTRA (R.), 2009, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, LXV, 178 p.

⁵ La Proclamation Truman sur la pêche du 28 septembre 1945 a joué un rôle primordial politiquement, tout comme celle -peut-être plus célèbre- relative au plateau continental.

⁶ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, adoptée à Montego Bay, le 10 décembre 1982.

⁷ V. Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 14 décembre 1962 : « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

⁸ ROS (N.), « La lutte contre la pêche illicite », in *Droit de la mer et émergences environnementales*, pp.69-71.

⁹ BRUNDTLAND (G-H.), « Notre avenir à tous », pour la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies, 1987. C'est ce rapport qui utilise pour la première fois l'expression anglaise « sustainable development » traduit en français par « développement durable ».

*pratiques des activités de pêche, décrites dans le Préambule de la déclaration de Cancun pour une pêche responsable*¹⁰ et dans le *Code de Conduite pour une pêche responsable*¹¹ qui lui fait suite¹² ». En vertu de la *CNUDM*, véritable « *constitution des océans*¹³ », les Etats sont assujettis à des normes contraignantes relatives à l'exploitation des richesses halieutiques tant en haute mer¹⁴ que dans les zones sous-jurisdiction nationale¹⁵. Suite à son adoption, d'autres accords sont venus consolider les obligations en matière de pêche responsable, faisant montre de la nouvelle résolution internationale d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons pour les générations futures. Il s'agit de l'*Accord FAO 1993*¹⁶ et de l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995*¹⁷ adoptés dans le cadre de la *CNUDM*.

Cette nouvelle dialectique née en droit de la mer -entre conservation des ressources halieutiques et liberté traditionnelle de la pêche- est nécessairement issue des grandes étapes qui sont à l'origine de l'instauration du droit international de l'environnement. Les fondements de la pêche responsable ont largement été inspirés de la « *tragédie des communs*¹⁸ », théorie développée par Garrett Hardin, selon laquelle la recherche du profit individuel sans planification globale mène à la destruction de la ressource disponible en libre accès¹⁹. Après que le *Rapport Brundtland 1987* ait posé les enjeux d'une pêche responsable²⁰, le célèbre Sommet de la Terre de Rio a permis l'adoption, en 1992, de l'Agenda 21 qui consacre de nombreuses dispositions sur l'exigence d'assurer une pêche responsable pour les générations

¹⁰ Déclaration de Cancun sur une pêche responsable adoptée lors de la Conférence Internationale sur la pêche responsable à Cancun, Mexique, les 6-8 mai 1992

¹¹ Code de conduite pour une pêche responsable, approuvé par la XXVIII^e Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture le 31 octobre 1995.

¹² VERNIZEAU (D.), *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Annie Cudennec, soutenue le 13 décembre 2013, p. 16.

¹³ Cette expression est issue du discours de Tommy T.B Koh, président de la troisième Conférence des Nations Unies pour le droit de la mer, le 10 décembre 1982 lors de l'adoption de la Convention.

¹⁴ *CNUDM*, articles 116 et s.

¹⁵ *CNUDM*, articles 61 et s., articles 192 et s.

¹⁶ *Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, adoptée à Rome le 24 novembre 1993.

¹⁷ *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 migrants*, adoptée à New-York le 4 août 1995

¹⁸ HARDIN (G.), « The Tragedy of the Commons », *Science*, 13 Décembre 1968, Vol. 162, pp. 1243-1248.

¹⁹ Sur la gestion des biens communs V. également les travaux d'Elinor Ostrom, notamment OSTROM (E.), *Governing the commons: The evolution of collective action*, 1990

²⁰ V. *Rapport Brundtland 1987*, *op. cit.*, chapitre 2 *Vers un développement soutenable*.

futures²¹ et ce, tant en haute mer²² que dans les zones sous juridiction nationale²³. C'est en réaction à ces obligations internationales, et au constat de non-respect de ces règles de gestion durable des ressources, que la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (« *pêche INN* ») s'est organisée au cours des années 1990.

Alors que l'Agenda 21 parlait déjà de « *pêche non réglementée* » et de la « *pratique du changement de pavillon permettant de se soustraire aux régimes de contrôle* », c'est l'adoption du Plan d'Action International visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« *PAI-INN 2001*²⁴ ») qui marque le début de la lutte mondiale contre la pêche INN. Le concept de pêche INN s'est formé en étroite relation avec les exigences de pêche responsable définies par le *Code de conduite pour une pêche responsable 1995* et a été employé officiellement pour la première fois à la seizième réunion de la CCAMLR, en 1997²⁵. Ce concept décrit de nombreuses situations où des navires de pêches enfreignent des MCG, qu'elles soient de sources internationales ou nationales, ou encore qu'elles soient perpétrées en haute mer ou dans des zones sous juridiction nationale. Si la juxtaposition des trois termes « *illicite, non déclarée et non réglementée* » a pu étonner certains auteurs²⁶, il faut comprendre qu'elle reflète des cas d'infractions aux MCG²⁷, mettant en péril la gestion durable des océans. Il ne convient pas ici de discuter de la pertinence de l'expression « *pêche INN* » mais plutôt d'instruire le rôle de l'Union européenne pour éradiquer cette pratique. Notons simplement que les instruments internationaux utilisent l'expression « *INN* » en français, ou parfois « *INDNR* », et « *Illegal, Unreported, Unregulated* » en anglais.

Il est important de signaler que le terme générique « *la pêche* » ne peut couvrir l'objet de cette étude. Ce terme recouvre de nombreuses pratiques et ressources différentes : de la pêche industrielle des pays développés à la pêche locale de subsistance des Etats de l'Océan Indien ou encore d'Afrique, de la pêche au thon trouvant des débouchés internationaux à la

²¹ V. Agenda 21, adopté à Rio en 1992, chapitre 17.

²² V. point C, 17-44 à 17-68.

²³ V. point D, 17-69 à 17-95.

²⁴ *Plan d'Action International visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, adopté par la FAO à Rome, en 2001.

²⁵ Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, adopté lors de la Conférence sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, à Canberra les 7 et 20 mai 1980.

²⁶ MORIN (M.), « La lutte contre la pêche INN et la responsabilité des Etats », in CHAUMETTE (P.), *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex, 2016, pp. 83-97.

²⁷ Pour des définitions précises des trois termes V. 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, article 2. (« *règlement INN* »)

pêche des coquilles Saint-Jacques en Bretagne. Les menaces de surexploitation ne sont pas présentes dans tous les secteurs bien qu'il existe une surexploitation générale des ressources halieutiques. « La » pêche INN concerne essentiellement la pêche de certaines espèces -dites pélagiques- telles que le thon, la légine, ou encore le requin²⁸. Effectivement, les espèces concernées sont celles qui ont une valeur marchande intéressante pour les contrevenants.

Les activités de pêche INN ont des conséquences néfastes très importantes sur le développement économique et l'environnement marin. En se fondant sur une approche écosystémique, l'on comprend aisément que ces activités ne menacent pas uniquement les espèces ciblées, mais bien toute la biodiversité marine. La dynamique de la chaîne trophique des espèces biologiques marines est nécessairement perturbée par les activités de pêche illicite, mettant en péril de nombreux. Aussi, ces activités ont un impact néfaste sur la planification économique et sociale des pêcheries et crée une concurrence déloyale vis-à-vis des pêcheurs respectueux des MCG. A terme, la surexploitation générée par la pêche INN peut se matérialiser par de grandes pertes de profits économiques pour les Etats. Ces seules considérations auraient pu suffire à justifier la lutte mondiale contre la pêche INN, mais il convient de préciser que ces activités sont également connues pour être associées à la criminalité organisée en mer. Par exemple, la déclaration sur la sécurité maritime, adoptée à Lübeck le 15 avril 2015 par les ministres des affaires étrangères du G7, proclame que « *We firmly condemn acts of piracy and armed robbery at sea, transnational organised crime and terrorism in the maritime domain, contraband trade, trafficking of human beings, smuggling of migrants, trafficking of weapons and narcotics, illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing, trafficking in protected species of wild fauna and flora, and other illegal maritime activities* ». En outre, l'Organisation internationale de police criminelle (« Interpol »), a également souligné que les activités de pêche INN sont liées à des réseaux criminels transnationaux commettant des actes de piraterie maritime ou de trafics d'armes, d'êtres humains, de drogues²⁹. Le travail forcé, le blanchiment d'argent, la fraude documentaire et l'évasion fiscale sont également des infractions graves associées à la pêche INN, voire qui les pérennisent dans le cas du blanchiment d'argent. L'objet

²⁸ Le règlement INN a défini « les produits de la pêche » (art. 2. 8.) et par conséquent restreint les espèces concernées. Par exemple, l'annexe I du règlement INN fait état de plusieurs espèces, pêchées en eaux douces, comme le saumon du Pacifique et autres salmonidés, les excluant de la définition visée à l'article 2. 8.), et par conséquent du champ d'application du règlement ; en tant qu'espèces migratrices -en eaux douces et salées-, cette définition restrictive fait montre d'une lutte focalisée sur certaines espèces, celles les plus touchées par la pêche INN.

²⁹ NTERPOL, « International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector- A Guide for Law Enforcement Practitioners », février 2018, p. 12 et s.

de ce mémoire n'est pas de discuter le traitement, par les Etats, des activités de pêche INN sous l'angle des réseaux criminels transnationaux. Les futurs développements ne s'intéresseront au domaine pénal qu'en tant que moyen de dissuader les contrevenants de commettre des infractions aux MCG des ressources halieutiques. L'appréhension des activités INN par le droit pénal, en y associant les crimes et délits associés, relève d'une étude à part entière sur le sujet³⁰. Par conséquent, il s'agira davantage d'instruire la lutte contre la pêche illicite au prisme du droit international de la mer et de l'environnement, en s'intéressant particulièrement au rôle joué par l'Union européenne dans le développement du droit international en la matière ainsi qu'au cadre normatif qu'elle a mis en place.

A l'orée d'un combat mondial pour éradiquer cette pratique, instruire le rôle de l'Union européenne en son sein est apparu comme une étude nécessaire tant les moyens dont elle dispose dans le cadre de la PCP sont importants. En tant qu'organisation internationale, la Communauté européenne puis l'Union a joué un rôle considérable dans le développement de la lutte mondiale contre la pêche INN. Elle a ratifié tous les accords internationaux multilatéraux afférents à la conservation et à la gestion durable des ressources halieutiques : la *CNUDM*, l'*Accord FAO 1993*, ou encore l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995*. Aux fins d'assurer une gestion durable, la PCP mise en place en 1983 a été réformée afin d'instituer une gestion régionale des stocks communautaires et des activités de pêches perpétrées en haute mer et sous la juridiction de pays tiers. Il a fallu attendre l'année 2002 pour que la PCP institue un tel régime juridique³¹. En raison des conséquences néfastes exprimées précédemment, l'Union s'est engagée dans cette lutte et est devenue aujourd'hui un acteur incontournable en la matière. A ce titre, l'Union s'est engagée, lors du Sommet mondial sur le développement durable en 2002 à Johannesburg, à « élaborer et mettre en œuvre, d'urgence, des plans d'action nationaux et, là où il convient régionaux, pour rendre effectifs les plans d'action internationaux de la FAO, en particulier [...] le plan d'action international visant à prévenir, décourager et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée³² » et d'établir, pour se faire, « une surveillance, une notification, une application des règlements et un contrôle efficaces des bateaux de pêche, y compris par les Etats du pavillon ». Depuis, elle n'a cessé de réitérer son engagement dans le

³⁰ A propos de la nécessité des sanctions criminelles en matière de pêche INN V. LARSSON (J.), *Are Criminal Sanctions an Appropriate Punishment for Illegal Unregulated and Unreported Fishing in EU ? – Sweden as a case study*, mémoire de master à l'Université de Lund, sous la direction de Pr. Annika Nilsson, 2010.

³¹ Règlement (CE) n° 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.

³² Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, à Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002.

combat contre la pêche illicite, notamment lors du Sommet des Nations Unies pour le développement durable le 25 septembre 2015 à New-York³³.

Pour mettre en œuvre ses engagements, l'Union joue un rôle actif au sein des Organisations Régionales de Gestion des Pêches (« ORGP »)³⁴ qui adoptent notamment des sanctions contre les activités de pêche INN. Elle a également ratifié le seul instrument international contraignant visant spécifiquement à éradiquer la pêche INN : l'*Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, approuvé par la Conférence de la FAO le 23 novembre 2009 (« PSMA FAO 2009 »). En outre, elle promeut les mécanismes élaborés au niveau international par le biais d'accords bilatéraux de pêche conclus avec des pays tiers. Consciente des « *répercussions dramatiques au niveau économique, social et environnemental et que ses conséquences sont d'autant plus préjudiciables aux pays en voie de développement dans la mesure où elle nuit à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment les OMD 1, 7 et 8*³⁵ », les Accords de Partenariat de Pêche Durable (« APPD ») avec les pays tiers -souvent des pays en voie de développement- constituent un levier ambitieux de l'Union européenne pour combattre la pêche illicite. Enfin, sa participation à toutes ces manifestations au niveau international ont permis à l'Union de développer une compétence spécifique en la matière. Partant des échecs du droit international et de la dimension commerciale de la pêche INN, l'Union a élaboré un cadre normatif contraignant au niveau européen. Ce dernier vise essentiellement à responsabiliser les Etats membres et, dans une certaine mesure, les pays tiers, en les incitant à contrôler davantage les navires du ressort de leur juridiction.

Historiquement, les efforts pour lutter contre la pêche INN se sont concentrés sur des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance (SCS) des côtes et des navires de pêches³⁶. Désormais, l'étude des sanctions visant à lutter contre cette pratique montre un recours de plus en plus important à des mesures fondées sur la position commerciale de l'Etat ou de

³³ L'Union s'est engagée à mettre en œuvre la résolution contenant le document final intitulé «*Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030*», notamment l'objectif de développement durable n°14 qui consiste à «*conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable*» et l'objectif de développement durable n°12 qui consiste à «*établir des modes de consommation et de production durables*», ainsi que leurs cibles respectives.

³⁴ L'UE joue un rôle actif dans 6 ORGP thonières et 11 ORGP non-thonières.

³⁵ Résolution du Parlement européen du 17 novembre 2011 sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial- le rôle de l'Union européenne (2010/2210(INI)).

³⁶ V. notamment le guide à destination des administrations nationales de pêches disponible sur <http://www.fao.org/3/V4250F/V4250F00.htm> [consulté le 31/08/20 à 14:51].

l'organisation en question. Effectivement, les ORGP et les grands importateurs de produits de la pêche, comme l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon, ont mis en place des systèmes visant à identifier les contrevenants aux MCG afin de leur interdire la commercialisation de leurs produits pêchés illégalement. Par exemple, une étude³⁷ a estimé que 20% à 32% des importations américaines des produits de la pêche étaient issus d'activités illicites ; et environ 10% de la valeur totale des importations européennes. Ainsi, les systèmes mis en place ont essentiellement pour objectif d'interdire la commercialisation de ces produits sur leur marché, par l'institution de contrôles en mer et aux ports renforcés.

En tant que premier importateur mondial, et troisième flotte de pêche mondiale, l'Union européenne est dans une position particulièrement avantageuse pour contribuer à la lutte contre la pêche illicite. De plus, ces activités menacent la satisfaction des objectifs de la PCP, qui consistent essentiellement à assurer une pêche durable pour protéger la biodiversité marine, les emplois liés au secteur de la pêche et l'approvisionnement du marché européen. A ce titre, elle a adopté un règlement visant à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN (« *règlement INN* ») le 29 septembre 2008³⁸. Pour accompagner la mise en œuvre de ce règlement, la Commission a adopté un règlement portant sur les modalités d'application du *règlement INN* (le « *règlement application* »)³⁹. Deux autres règlements ont été adoptés par le Conseil, en relation étroite avec le *règlement INN*, visant d'une part à mettre en place un régime d'autorisation des activités de pêche des navires de l'Union en dehors de ses eaux et de l'accès des navires de pays tiers aux eaux de l'Union (le « *règlement autorisation* »)⁴⁰ et d'autre part, un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche (le « *règlement contrôle* »)⁴¹. Avec ce cadre juridique, l'Union entend limiter l'accès au marché européen aux produits de la pêche certifiés conformes à la législation

³⁷ GANAPATHIRAJU (P.) *et al.*, « Estimates of illegal and unreported seafood imports to Japan », Science, Volume 108, octobre 2019.

³⁸ 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 modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

³⁹ Règlement (CE) n°1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'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.

⁴⁰ Règlement (UE) n°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) n°1006/2008 du Conseil.

⁴¹ Règlement (CE) n°1124/2009 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.

de l'Etat du pavillon -pour les navires tiers- et de l'Etat d'exportation -pour les navires communautaires-. Elle a également renforcé les règles concernant les contrôles qui doivent être effectués par les autorités des Etats membres, notamment en exigeant des inspections aux ports, faisant écho au *PSMA FAO 2009* adopté un an après le *règlement INN* dans le cadre de la FAO. Enfin, l'Union a également souhaité créer un dispositif d'identification des contrevenants pour veiller à ce que des sanctions leur soient appliquées par leur Etat du pavillon, tout en cherchant à améliorer le traitement des infractions par les Etats membres en tentant d'harmoniser leurs systèmes nationaux pour que ceux-ci appliquent des « *sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives*⁴² ».

En définitive, l'objet de ce mémoire est d'instruire le rôle de l'Union dans la lutte mondiale contre la pêche INN à travers sa participation au développement normatif du droit y afférent ainsi qu'à sa mise en œuvre. En ce qui concerne la mise en œuvre, c'est surtout les sanctions commerciales prévues par le *règlement INN* qui retiendront notre attention, afin de déterminer si ce type de mesures constitue un cadre dissuasif pour les contrevenants. A ce titre, nous verrons que les sanctions commerciales à l'égard des pays tiers non-coopérants a démontré certaines améliorations dans les législations nationales de ces pays, qui restent néanmoins à confirmer par une mise en œuvre adéquate. En outre, il faudra s'intéresser à la compatibilité de ces sanctions par rapport au droit international économique, et plus particulièrement au système de l'Organisation Mondiale du Commerce (« OMC »). Le *règlement INN* étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, cette démonstration se propose de tirer des conclusions préliminaires sur la mise en œuvre de celui-ci par les Etats membres. Les nouvelles règles posées en 2010 ont considérablement mis les Etats membres à contribution, qui ont nécessairement dû développer leur cadre institutionnel, avec plus de réussite pour certains que pour d'autres, créant des disparités entre les systèmes nationaux. Or, cette disparité est de nature à remettre en cause l'efficacité et l'efficience du *règlement INN*. Enfin, nous pensons que les développements futurs peuvent fournir une première grille de lecture sur la nature des sanctions adoptées à l'encontre des activités de pêche INN. Eu égard aux coûts importants générés par le *règlement INN*, et sa relative efficacité pour lutter contre la pêche illicite, le lecteur trouvera dans ce mémoire des informations lui permettant de comparer entre l'opportunité de prévoir des sanctions commerciales plutôt que pénales.

⁴² V. *Règlement INN*, article 44.

Dans un premier temps, une étude approfondie de la participation de l'Union européenne à l'élaboration du droit international luttant contre la pêche INN sera l'occasion de déterminer les motivations qui l'ont poussée à s'engager sur cette voie. Nous verrons que la Communauté européenne a joué un rôle actif dans la conservation et la gestion des ressources halieutiques et ce, avant même que le Traité de Lisbonne ne clarifie les compétences entre l'Union et les Etats membres. La conservation des ressources halieutiques est un domaine de compétence exclusive de l'Union, ce qui lui a permis de contribuer fortement au développement du droit international mais également d'adopter le *règlement INN*. Focalisé sur la dimension commerciale de l'Union, ce règlement vise à contourner les insuffisances du droit international, trop lent pour décourager la pêche INN (Titre I). Dans un second temps, c'est l'impact de ce règlement sur le comportement des pays tiers et des Etats membres qui retiendra notre attention. Ainsi, nous déterminerons l'efficacité, en pratique, des sanctions commerciales à inciter les pays tiers à coopérer dans la lutte contre la pêche INN. Il faudra également s'intéresser à la tentative d'harmonisation des sanctions prononcées par les Etats membres, entre sanctions administratives et sanctions pénales, tant elles ont une incidence sur la dissuasion des contrevenants et *in fine* sur l'efficacité du *règlement INN*. Enfin, nous relèverons que l'action européenne est contrainte par certaines incertitudes liées aux zones maritimes disputées, au Brexit, ou encore plus récemment, aux restrictions de contrôles dues à la crise sanitaire mondiale du covid-19 (Titre II).

-

Titre 1. L'action de l'Union européenne dans l'élaboration d'un cadre normatif luttant contre la pêche INN.

L'Union est devenue un protagoniste indispensable dans la gestion internationale des pêches. Que ce soit par la mise en place d'une PCP en 1983, ou par la ratification des accords internationaux visant des MCG des ressources halieutiques au sein de l'Organisation des Nations Unies (« ONU »), notamment la *CNUDM*, ou de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (« FAO »), l'Union a manifesté son engagement dans la gestion durable des pêcheries.

Menaçant le développement durable de l'économie bleue, la pêche INN a été prise en compte par le droit international à la fin du XXème siècle, à un point tel de devenir la priorité d'organisations internationales telles que la FAO, les Organisations Régionales de Gestion des Pêches⁴³ (« ORGP »), et l'Union européenne. A ce titre, l'Union a fortement contribué au développement du droit international luttant contre la pêche INN (Chapitre 1).

S'agissant d'activités en mer, c'est la *CNUDM*, véritable « *constitution des océans* », qui régit les règles de compétences des Etats parties en tant qu'Etat du pavillon et Etat côtier. L'impact de ses règles sur l'action internationale contre la pêche INN a poussé l'Union à adopter un règlement ambitieux, focalisé sur la dimension commerciale des produits issus de la pêche illicite (Chapitre 2).

Chapitre 1. L'Union européenne, un acteur proactif dans la lutte mondiale contre la pêche INN.

La proactivité de l'Union européenne dans la lutte mondiale contre la pêche INN se manifeste par son engagement dans le développement et la mise en œuvre de règles visant « à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN⁴⁴ ». Que ce soit de manière multilatérale par la participation aux négociations au sein de l'ONU, de la FAO, et des ORGP, ou bilatérale par la conclusion d'accords, contribuant à inciter une plus large adhésion des autres Etats

⁴³ Il s'agit d'organisations internationales mis en place par des pays et qui ont une compétence sur une zone géographique ou sur un stock de poisson.

⁴⁴ C'est l'expression utilisée par son règlement visant à lutter contre la pêche INN ; V. 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.

(Section II). Si l'Union cherche à éradiquer la pêche INN, c'est parce que cette pratique menace la conservation et la gestion durable des ressources marines et *a fortiori*, les objectifs de la PCP (Section I).

Section 1. Un rôle actif motivé par la conservation et la gestion durable des ressources marines.

En tant que partie contractante à la *CNUDM*, l'Union a des obligations internationales de conservation et de gestion durable des ressources biologiques⁴⁵ (I) qui justifient de lutter contre une pratique menaçant cette durabilité. Parallèlement, la PCP porte des objectifs de développement durable qu'il importe de protéger (II).

I. Les obligations de l'Union en matière de conservation et de gestion durable des ressources.

Au début du XX^{ème} siècle, le Conseil international pour l'exploration de la mer⁴⁶ affirma pour la première fois les risques liés à la surexploitation des produits de la mer. Pour autant, il faudra attendre la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, adoptée à Genève le 29 avril 1958, pour que débute le développement d'un cadre international de conservation et de gestion durable des ressources halieutiques. Notons que ce sont les risques économiques afférents à la surpêche qui ont permis l'émergence d'une prise en compte politique des enjeux de conservation et de gestion des ressources halieutiques. Depuis lors, la communauté internationale a développé un cadre juridique pour conserver et gérer de manière durable les ressources halieutiques que ce soit dans les zones sous juridiction nationale ou en haute mer, dont il importe d'évoquer le contenu (A) ainsi que sa valeur juridique dans le droit de l'Union européenne (B).

⁴⁵ Pour une définition de ces termes ; V. TIDM, Navire « *Virginia G* » (Panama/Guinée-Bissau), arrêt, § 212. « L'emploi des termes "conservation" et "gestion" dans l'article 56 de la Convention signifie que les droits de l'Etat côtier vont au-delà de la conservation au sens strict. L'idée que les termes "conservation et gestion" couvrent différents aspects est étayée par l'article 61 de la Convention qui, comme l'indique son titre, porte sur la conservation, tandis que l'article 62 traite à la fois de la conservation et de la gestion ».

⁴⁶ Le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM) (*The International Council For the Exploration of the Sea (ICES)* en anglais) est un organisme scientifique inter-gouvernemental créé en 1902 qui coordonne la recherche sur les ressources et l'environnement marins dans l'Atlantique nord-est.

A. Le contenu des dispositions : un devoir de réglementation de la pêche assorti d'une coopération internationale.

L'élaboration du droit international de conservation et de gestion de la pêche. Alors que la Convention de Genève de 1958 instituait des règles pour une pêche durable en haute mer, la CNUDM, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, prévoit également des règles de conservation des ressources halieutiques dans la ZEE des Etats côtiers. Considérée comme une véritable « *constitution des océans* », la CNUDM est devenue le texte juridique de référence en matière de droit de la mer et donc de la conservation des ressources biologiques. Rapidement après, deux accords internationaux ont été adoptés pour préciser et renforcer le respect des mesures disposées dans la CNUDM. A ce titre, un accord a été adopté dans le cadre de la FAO visant à favoriser le respect des MCG par les navires de pêche en haute mer (« *Accord FAO 1993*⁴⁷ »). Un second accord a été conçu dans le cadre de l'ONU afin de préciser l'application des dispositions relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent à l'intérieur et au-delà des ZEE⁴⁸ et des stocks de poissons grands migrateurs⁴⁹ (« *Accord sur les stocks chevauchants 1995*⁵⁰ »).

Comme le note le premier considérant du règlement européen établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite (le « *règlement INN* »⁵¹, il ressort de ces accords que les Etats « *ont le devoir d'adopter les mesures qui s'imposent pour assurer la gestion durable des ressources marines et de coopérer les uns avec les autres à cet effet* ». Le droit international de la mer institue donc un devoir de réglementation de la pêche assorti d'une coopération internationale, en rupture avec l'ancien régime des océans basé sur la théorie de *Mare liberum* développée par Grotius⁵².

⁴⁷Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute des mesures internationales de conservation et de gestion, adoptée à Rome le 24 novembre 1993

⁴⁸Il s'agissait de préciser l'application de l'article 63 de la CNUDM.

⁴⁹Il s'agissait de préciser l'application de l'article 64 de la CNUDM.

⁵⁰Accord 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 migrants, adoptée à New-York le 4 août 1995.

⁵¹Règlement (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, modifiant les règlements (CEE) n°2847/93, (CE) n°1936/2001 et (CE) n°601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n°1093/94 et (CE) n°1447/1999.

⁵²Notons que l'émergence du principe de liberté des mers de Grotius date du XVIIème siècle et qu'il a pour origine un conflit de pêche entre les Pays-Bas -qui défendait la *Mare liberum*- et le Portugal -qui opposait le principe de *Mare clausum*- dans l'Océan Indien, au sujet du *Santa Catarina* ; Pour aller plus loin sur la remise en cause de la *Mare Liberum*, V. LE HARDY (M.), « Que reste-il de la liberté de la pêche en haute mer ? », institut du droit économique de la mer, Pedone, 2002.

Le régime. Concernant la pêche en haute mer, tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants y aient accès « *sous réserve*⁵³ » de plusieurs conditions. Les Etats doivent respecter leurs obligations conventionnelles, les droits et obligations des Etats côtiers - notamment en ce qui concerne les stocks de poissons migrateurs⁵⁴ - ainsi que les nouvelles règles posées par la *CNUDM*. Notamment, cette convention a subordonné l'accès à la haute mer à l'obligation pour les Etats d'adopter, à l'égard de leurs ressortissants, des mesures de conservation⁵⁵. En outre, la coopération entre les Etats en vue d'échanger des informations ou encore de négocier entre eux lorsqu'il y a des ressources biologiques partagées, a été facilitée par l'adoption de cette convention⁵⁶. Il faut préciser que la *CNUDM* et l'*accord FAO 1993* visent essentiellement à responsabiliser les Etats Parties en tant qu'Etat du pavillon et leur impose ainsi « *de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires pour s'assurer que les navires de pêche autorisés à battre son pavillon n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion*⁵⁷ ». Il doit être précisé que cette focalisation sur l'Etat du pavillon n'est pas anodine puisqu'elle vise à lutter contre la pratique de libre immatriculation⁵⁸, persistante depuis les années 1990.

Concernant la pêche dans la ZEE des Etats côtiers, ceux-ci sont chargés de fixer un volume admissible de captures. Il est important de souligner que les Etats côtiers ont, en vertu de la *CNUDM*, des droits souverains -c'est-à-dire exclusifs- sur les ressources de leur ZEE. Autrement dit, ils disposent d'une compétence normative et prohibitive pour édicter des MCG et les faire respecter⁵⁹.

Enfin, une dernière obligation peut être relevée. En vertu de l'article 192⁶⁰ de la *CNUDM* selon lequel « *les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin* ».

⁵³ *CNUDM*, art. 116.

⁵⁴ *CNUDM*, art. 63 § 2, art 64 à 67.

⁵⁵ *CNUDM*, art. 117.

⁵⁶ *CNUDM*, art. 118 ; Notons l'importance d'une telle disposition dans la mesure où le manque d'informations a été identifié comme l'un des facteurs aggravant de la surexploitation des ressources halieutiques, en ce sens V. UDUMYAN (N.), « Surexploitation des ressources halieutiques : habitat, récifs artificiels et apprentissage », thèse de doctorat en sciences économiques, sous la direction de Alain Trannoy et Juliette Rouchier, Université Aix-Marseille, soutenue le 26 mars 2012. Soulignons que cette importance est mise en exergue par l'*accord FAO 1993* qui prévoit un système d'échanges d'informations centralisé par la FAO.

⁵⁷ *Accord FAO 1993*, article III.

⁵⁸ Nous reviendrons sur ce point lors du chapitre 2 quand nous identifierons les apports du *règlement INN* par rapport au droit international.

⁵⁹ *CNUDM*, articles 56 et 58.

⁶⁰ Notons que l'obligation générale de conservation, codifiée à l'article 192 de la *CNUDM*, a émergé grâce aux négociations lors de la conférence de Stockholm de 1972, la réunion à l'origine du droit international de l'environnement ; en ce sens, V. RICARD (P.), « La conservation de la biodiversité marine dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international », institut du droit économique de la mer, 2018, pp. 257 et s. Ensuite, elle a été cristallisée par la conférence de Rio et l'adoption de la Convention sur la diversité

Il s'agit d'une obligation générale sans distinction des zones maritimes. Ainsi cette obligation a vocation à couvrir les eaux intérieures, la mer territoriale, la ZEE, le plateau continental, la haute mer, et la Zone. En outre, l'article 193 rappelle que les Etats côtiers ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles « *selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin* ». Cette obligation concerne la protection de la biodiversité marine dans son ensemble et non uniquement les produits de la pêche qui constituent seulement une composante de celle-ci⁶¹. Toutefois, cette obligation s'applique également aux produits de la pêche dans la mesure où d'une part, ils font partie de la biodiversité marine et d'autre part, que leur surexploitation mène au dépérissement de la chaîne trophique et donc *in fine* à la disparition de la biodiversité marine. En effet, le TIDM a déjà pu affirmer que « [...] *the conservation of the living resources of the sea is an element in the protection and preservation of the marine environment* »⁶².

En tant que Partie à la *CNUDM*, à l'*Accord FAO 1993* et à l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995*, ces obligations se trouvent incorporées dans l'ordre juridique de l'Union européenne⁶³.

B. L'importance des obligations internationales dans l'ordre juridique de l'Union européenne : un régime moniste manifestant le rôle actif de l'Union.

Il convient d'instruire la place que trouve ces obligations dans la hiérarchie des normes de l'Union afin de comprendre que celle-ci fait figure d'exemple dans l'élaboration du cadre international relatif à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques.

En tant que deuxième source du droit de l'Union européenne, le droit international ne s'impose pas directement à l'action normative de celle-ci, bien que ces accords internationaux fassent partie intégrante de son ordre juridique lors de leur entrée en vigueur⁶⁴. En effet, le TFUE met en place un système de compatibilité des accords internationaux au Traité fondateur

biologique ; en ce sens, V. RICARD (P.), « La conservation de la biodiversité marine dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international », institut du droit économique de la mer, 2018, pp. 280 et s.

⁶¹ BARBAULT (R.), FOUCAULT (A.), *Changements climatiques et biodiversité*, Vuibert-AFAS, 2006, p.24.

⁶² TIDM, *Affaires du Thon à nageoire bleue* (Nouvelle Zélande c. Japon ; Australie c. Japon), Affaires n°3 et 4, Mesures conservatoires, Ordonnance du 27 août 1999, para. 70.

⁶³ L'article 216 TFUE dispose que « *Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres* ».

⁶⁴ CJCE, *Haegeman*, 30 avril 1974, affaire 131/73, point 5.

et par conséquent institue un ordre juridique moniste. C'est l'article 218 § 11 qui prévoit un mécanisme de contrôle de compatibilité de ces accords au droit primaire de l'Union, ce que certains ont pu apparenter à un « *contrôle de constitutionnalité* » expressément prévu par le TFUE⁶⁵. Précisément, cet article dispose qu'« *Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités* ».

Par conséquent, les obligations internationales de conservation et gestion durable des ressources halieutiques ont été consenties par l'Union car présumées compatibles avec son droit primaire. Le Traité sur l'Union précise qu'elle s'engage pour « *un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » et le « *développement durable de la planète*⁶⁶ ». Et c'est seulement après ce contrôle que ces accords « *lient les institutions de l'Union et les États membres*⁶⁷ » en vertu du principe *Pacta sunt servanda*⁶⁸.

Matériellement, aucun contrôle de compatibilité entre ces accords et le droit de l'Union n'a été nécessaire puisque la Communauté a décidé de construire une « Europe bleue » en 1983 -après d'âpres négociations entre les États membres- c'est-à-dire à la même période que celles ayant abouties à l'adoption de la *CNUDM*. Toutefois, il est certain que les principes élaborés au niveau international sont en relation étroite avec ceux adoptés dans l'ordre juridique de l'Union étant donné que les objectifs de gestion durable des pêches de la PCP sont similaires. D'ailleurs, c'est la nécessité de protéger ses propres objectifs qui a poussé l'Union à s'engager activement dans la lutte contre la pêche INN.

⁶⁵ En ce sens, V. DANIC (O.), « §2 – les conventions conclues par les Communautés et/ ou l'Union », *in* Union européenne et droit international, Pedone, 2012, p.612.

⁶⁶ Traité sur l'Union européenne, article 3 § 3 et §5.

⁶⁷ *TFUE*, Article 216.

⁶⁸ V° Article 26 Convention de Vienne sur le droit des traités, repris par la CJCE, dans l'arrêt Kupferberg du 26 octobre 1982, affaire 104/81, Rec.,p. 3641 point 18.

II. La nécessité de protéger les objectifs d'une pêche durable dans le cadre de la politique communautaire de la pêche (PCP).

Nous verrons que l'Union s'est dotée d'une politique commune de la pêche dont l'un des volets est la conservation et la gestion des ressources marines (A) et que les objectifs de développement durable portés par cette réglementation sont mis en péril face aux activités de pêche INN, généralisées à l'échelle mondiale (B).

A. La construction communautaire d'un cadre juridique de conservation et de gestion des ressources marines : la création de la politique commune de la pêche.

En 1983, la Communauté institue son premier régime communautaire de conservation et de gestion des ressources halieutiques des eaux de la Communauté, communément appelée « *politique commune de la pêche* » ou encore « *Europe bleue* ». L'objectif est le développement durable des pêcheries européennes sur les plans environnemental, social et économique⁶⁹. Le 25 janvier 1983, une série de règlements sont adoptés dont les plus importants -les n°170/83⁷⁰ et n°171/83⁷¹- ont institué une politique commune de la pêche et des instructions techniques de conservation des ressources de pêche, notamment en prévoyant un système de totaux admissibles de captures (TAC) et de quotas. En outre, ils sont à l'origine de la mise en œuvre du principe de stabilité relative des stocks⁷².

Il faut préciser que le règlement n°170/83 instituant une politique de conservation et de gestion des ressources intervient en l'absence d'un cadre juridique en la matière. La lecture du préambule de ce règlement enseigne à tout observateur que ces mesures de gestion durable n'ont pas été adoptées en réaction aux obligations internationales mentionnées précédemment.

⁶⁹ Le premier règlement européen relatif à la gestion des stocks halieutiques fut adopté en 1983 ; V. Règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE n° L 24 du 27 janvier 1983, p. 1. Aujourd'hui, la PCP est fondée sur le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, p. 22. Pour un commentaire du système institué en 1983, V. G. APPOLIS, « le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », in *Annuaire français de droit international*, 1983, pp.646 et s.

⁷⁰ Règlement (CEE) n°170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de

⁷¹ Règlement (CEE) n°171/83 du Conseil du 25 janvier 1983 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche

⁷² En vertu de l'article 4 du règlement n°170/83, le volume des prises disponibles pour la Communauté est réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés.

C'est « *l'état de surexploitation des stocks des principales espèces* » qui pousse la Communauté « *dans l'intérêt tant des pêcheurs que des consommateurs, d'assurer, par une politique appropriée de protection des fonds de pêche, la conservation et la reconstitution des stocks*⁷³ ». Le préambule ne mentionne pas les dispositions pertinentes de la *CNUDM*, pas encore entrée en vigueur lors de l'adoption du règlement, démontrant ainsi que ce ne fut pas la motivation première de la Communauté⁷⁴.

En somme, l'Europe bleue était devenue nécessaire dans la mesure où le principe de non-discrimination n'était pas respecté dans le secteur de la pêche, notamment avec le Royaume-Uni et l'Irlande qui cherchaient à créer des zones nationales permanentes et exclusives. Ou encore avec la Grèce à qui il a été reconnu⁷⁵, au moment de son adhésion, la possibilité de réserver à ses nationaux une zone de pêche allant jusqu'à 6 milles de ses côtes. Notons que le principe de non-discrimination souffrira de dérogations jusqu'au début des années 2000⁷⁶, les Etats réservant ainsi l'accès proche des côtes à leurs nationaux.

Ces MCG des ressources marines ont été conçues pour atteindre des objectifs de développement durable, qui se trouvent menacés par les activités de pêche INN, rendant par conséquent indispensable l'engagement de l'Union dans la lutte contre cette pratique.

⁷³ Règlement 170/83, considérant 1.

⁷⁴ Toutefois, le règlement n°1380/2013 -fondement actuel de la PCP-, considérant 6 dispose qu'« *il convient dès lors que la PCP permette à l'Union de mettre en œuvre les obligations internationales qui lui incombent au titre de ces instruments internationaux* ». Ce renvoi aux obligations internationales semble surtout permettre au législateur européen de rappeler d'une part, le respect des obligations internationales et d'autre part, d'inciter la pratique des Etats membres vers la coopération internationale.

⁷⁵ JOCE, L 291 du 19 novembre 1979.

⁷⁶ V. art. 6 du règlement 3760/92 : les Etats membres sont autorisés à maintenir, jusqu'au 31 décembre 2002 « *le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à porter à un maximum de 12 milles marins, pour toutes les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, la limite de 6 milles prévue audit article* ».

B. Les objectifs de développement durable de la PCP menacés par les activités de pêche INN.

Les objectifs de la PCP (1) se trouvent nécessairement menacés par les activités de pêche INN (2).

1. Les objectifs de la politique commune de la pêche en matière de conservation et de gestion des ressources : une pêche durable.

En ratifiant les traités internationaux et en se dotant d'une PCP au niveau régional, la Communauté a contribué à l'émergence de principes prônant une pêche durable⁷⁷. A ce titre, la gouvernance des pêches est fondée sur le principe de précaution -défini à l'article 191, paragraphe 2 du TFUE- et doit se construire autour d'une approche écosystémique⁷⁸. Cette approche écosystémique, précise la FAO, n'est ni plus ni moins « *la manière d'appliquer le développement durable à la pêche*⁷⁹ ». Quant à l'approche de précaution, elle contraint l'action des Etats à élaborer des règles basées sur les meilleures connaissances scientifiques⁸⁰. Rappelons que le développement durable est la capacité des générations présentes à satisfaire leurs besoins sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs⁸¹, ce qui a poussé l'Union européenne à mettre en œuvre une planification pluriannuelle⁸² de la gestion des pêches. Enfin, soulignons que cette approche est conforme à la mise en œuvre du chapitre 17 de l'Agenda 21⁸³, démontrant par-là l'engagement de l'Union pour le développement durable⁸⁴.

⁷⁷ Lors du sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, l'Union et ses États membres se sont engagés à lutter contre le déclin constant de nombreux stocks halieutiques.

⁷⁸ Soulignons que la réforme de la PCP de 2013 a eu pour effet de prioriser l'objectif de pêche durable par rapport à l'approvisionnement alimentaire du marché, mettant davantage en étroite relation la politique environnementale et la politique commune de la pêche par une accentuation de l'approche écosystémique et de l'approche de précaution ; V. les articles 2 des règlements n°2371/2002 et n°1380/2013.

⁷⁹ FAO, Aménagement des pêches. 2 – L'approche écosystémique des pêches, Directives techniques pour une pêche responsable n°4, 2003, point 1.1.

⁸⁰ V. *CNUDM*, articles 61 et 19.

⁸¹ La notion de développement durable telle qu'issue du Rapport Brundtland de 1987.

⁸² Règlement n°1380/2013, considérant 23.

⁸³ Agenda 21, adopté au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992, chapitre 17 « 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.

⁸⁴ La promotion du développement durable dans la gestion des pêches résultent également du principe d'intégration -consacré par l'Acte unique européen et repris par les traités successifs- selon lequel « *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* » (art. 11, TFUE).

2. Une pratique généralisée impactant les trois piliers du développement durable.

La pêche INN affecte toutes les zones maritimes⁸⁵, de la haute mer aux zones sous juridiction nationale en passant par les zones sous juridiction d'ORGP⁸⁶. En termes juridiques, ces contraventions à la réglementation se déclinent de différentes manières selon les zones maritimes touchées. Dans les zones sous juridiction nationale, c'est la réglementation des Etats côtiers qui est violée et non le droit international⁸⁷. Lorsque ces activités sont commises dans les zones gérées par les commissions des pêches, ce sont les règles édictées par celles-ci qui sont enfreintes. Enfin, commises en haute mer -hors zone d'une ORGP⁸⁸ ou par un navire battant pavillon d'un Etat non-membre de l'ORGP⁸⁹-, ces activités enfreignent les mesures de conservation prises par l'Etat du pavillon⁹⁰.

Il faut préciser que certaines zones et espèces sont plus affectées que d'autres ; c'est les poissons de la famille des thonidés qui sont le plus touchés par ces activités, impactant ainsi l'activité de plusieurs commissions de pêche telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT)⁹¹, la Commission des thons de l'Océan Indien (IOTC), la Commission pour la conservation du thon à nageoire bleue (CCSBT), ou encore la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT)⁹².

⁸⁵ V. Briefings de Bruxelles sur le développement rural, « Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : Impacts et défis pour les pays ACP », version révisée en septembre 2012, pp.11-12 ; disponible sur <https://briefingsbruxelles.files.wordpress.com/2009/02/r6fr.pdf> [consulté le 10/08/20 à 10:01].

⁸⁶ Les ORGP disposent du pouvoir d'établir des MCG ainsi que de contrôle de la pêche. Elles jouent un rôle important dans la nouvelle gouvernance mondiale des pêches en permettant une coopération entre les Etats dont nous avons souligné précédemment l'importance pour lutter contre la surpêche. Précisions que leurs pouvoirs ont été considérablement affermis par l'adoption de l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995* ; sur ce point, V. CUDENNEC (A.), « L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 44, 2019/2, p.260.

⁸⁷ *CNUDM*, articles 56, 61, 62 et 73.

⁸⁸ Ce qui assez rare tant les ORGP se sont développées et ont ainsi couvert la quasi-totalité de la haute mer.

⁸⁹ Sous réserve que l'Etat non-membre de l'ORGP ne soit pas partie à *Accord sur les stocks chevauchants 1995*.

⁹⁰ *CNUDM*, art. 117.

⁹¹ Les MCG de cette ORGP présente l'avantage de couvrir un champ d'application *ratione loci* particulièrement large - 106 000 000 km². Or, les activités de pêche INN ont été estimées à hauteur de 37% des prises totales de 2000 à 2003 soit une hausse de 6 points de pourcentage par rapport aux années 1980 ; V. Briefings de Bruxelles sur le développement rural, « Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : Impacts et défis pour les pays ACP », *op. cit.*, p. 11.

⁹² Nous ne citons ici que certaines ORGP thonières auxquelles l'Union européenne est membre. Nous verrons dans la section 2 qu'elle joue un rôle actif dans 6 ORGP thonières et 11 non-thonières.

Il est assez évident d'affirmer que les infractions à ces mesures constituent une menace pour la PCP et ses objectifs de développement durable⁹³. Les activités de pêche INN représenteraient entre 10 à 23 milliards de dollars par an, soit entre 11 et 26 millions de tonnes de poissons⁹⁴ ce qui, d'un point de vue économique, constitue une perte de profits très importantes pour les Etats côtiers⁹⁵. En plus de la perte de chance d'effectuer davantage de prises, l'État côtier perçoit moins de revenus sur les taxes de débarquements, de licences, et des autres impôts et prélèvements dont les pêcheurs sont redevables⁹⁶. En outre, ce sont toutes les activités économiques en amont et en aval de la pêche qui sont impactées et, à terme, l'emploi (notamment l'industrie alimentaire et les équipements nautiques). Enfin, la généralisation de la pêche INN met les écosystèmes marins en péril en provoquant une surexploitation ne permettant pas le renouvellement des stocks, en contradiction avec le principe de stabilité relative des stocks⁹⁷ ; exercées à la palangre⁹⁸ ou au grand filet maillant dérivant⁹⁹, les prises accessoires sont nombreuses et menacent de nombreuses espèces¹⁰⁰.

En raison des obligations internationales relatives à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques, et surtout des objectifs visés par la PCP, l'Union a activement participé au développement et à la propagation des règles luttant contre la pêche INN.

⁹³V. la Résolution du Parlement européen du 17 novembre 2011 sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondial - le rôle de l'Union européenne (2010/2210(INI)), point 49.

⁹⁴V. AGNEW (D.) *et al.* « Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing », PLoS One, publié le 25 février 2009, p.1.

⁹⁵ En ayant à l'esprit que l'estimation de la valeur de la pêche INN n'est pas égale à la perte de profits des Etats côtiers puisque la pêche INN engendre une surexploitation de la ressource. Toutefois, à cause de la dégradation des stocks, les Etats côtiers ne peuvent pas pêcher autant de tonnage que ce qu'ils auraient pu sans cette activité.

⁹⁶ Sur l'impact économique de la pêche INN sur les pays en développement, V. MRAG Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries, 2005 (uniquement en anglais).

⁹⁷ Règlement n°170/83, article 4.

⁹⁸ Notons que la pêche à la palangre est très utilisée dans l'Océan Austral, Atlantique et en Méditerranée pour pêcher des légines et des thonidés.

⁹⁹ Soulignons que cette technique est interdite par les ORGP et que la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord peine à éradiquer cette pratique.

¹⁰⁰ Particulièrement les oiseaux d'eau et les tortues, voire les récifs coraliens lorsque la pêche au chalut est employée.

Section 2. Une participation active au développement et à la mise en œuvre de la lutte contre la pêche INN.

La Communauté, puis l'Union européenne -depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009- a ratifié les textes internationaux visant à éradiquer la pêche INN, se révélant par là un acteur clé dans la gouvernance mondiale des pêches (I). Dotée d'une compétence exclusive en matière de gestion des ressources biologiques, son rôle dans la lutte contre la pêche INN sur la scène internationale est facilité par une représentation unifiée. Au titre de cette compétence exclusive et de son statut de membre au sein de plusieurs ORGP, l'Union a pu influencer et contribuer à l'élaboration du cadre juridique luttant contre la PINN (II).

I. La ratification des textes de droit international fondateurs.

Il faut noter que la Communauté a conclu plusieurs accords internationaux visant à éradiquer la pêche INN, manifestant son ambition singulière dans la gouvernance mondiale des pêches (A). Ceci fait montre de sa contribution au développement des règles juridiques adoptées ; nous constaterons que cette contribution est variable, selon que le texte ait été adopté au sein de la FAO ou de l'ONU (B).

A. Le droit international luttant contre la pêche INN.

L'Union a contribué au développement du droit international par l'adoption d'accords multilatéraux luttant contre la pêche INN (1) et d'accords bilatéraux par lesquels elle assure la mise en œuvre et la propagation des principes adoptés (2).

1. Les accords multilatéraux : une contribution au développement du droit.

Une première tentative par la *soft law*. L'adoption d'accords multilatéraux s'est avérée nécessaire afin de faire émerger une nouvelle gouvernance des pêches ; celle-ci devant faire front au fléau de la pêche INN qui n'a cessé de se développer à la fin du XX^{ème} siècle. Le droit relatif à la lutte contre la pêche INN s'est construit après l'entrée en vigueur de la *CNUDM*, par le *PAI-INN 2001*, élaboré sous l'égide de la FAO, dans le cadre du *Code de conduite pour une pêche responsable* et de la *Déclaration de Rome* relative à son application,

adoptée par la réunion ministérielle de la FAO sur les pêches les 10 et 11 mars 1999¹⁰¹. Ce plan ne produit pas d'effets juridiques contraignants sur les Etats. Il s'agit davantage de recommandations et orientations visant à responsabiliser les acteurs de la pêche ; organisations internationales, Etats et ressortissants. Précisément, l'accent est mis sur les obligations étatiques, particulièrement celles du ressort de l'Etat du pavillon afin d'encadrer la pratique de libre immatriculation de certains Etats, à l'origine des changements successifs de pavillons de certains navires. Il faut également noter que ce plan définit également les obligations des Etats à d'autres niveaux : en tant qu'Etat du port et Etat de commercialisation notamment afin de contrôler les pêches et éventuellement sanctionner les pratiques illicites. En somme, le PAINN de 2001, après deux ans de travaux -alternant consultations techniques et négociations diplomatiques- a défini le cadre juridique international de lutte contre la pêche illicite. Effectivement, les instruments qui ont suivi *le PAI-INN*, à l'échelle mondiale ou régionale, par les Etats ou les organisations régionales de pêche, ont emprunté les recommandations formulées par la FAO dans ce plan.

Un échec de la *soft law* motivant l'essor de la *hard law*. C'est le manque d'effectivité du *PAI-INN* -en tant qu'instrument de *soft law*- au fur et à mesure des sessions successives du Comité des pêches¹⁰² (« COFI »), un organe subsidiaire du Conseil de la FAO, qui l'a motivé, lors de la vingt-septième session en mars 2007, à souscrire à une proposition de la Norvège de mettre au point un nouvel instrument juridique contraignant, fondé sur le *PAI-INN*¹⁰³. Le 22 novembre 2009 est adopté, au sein de la FAO, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« *PSMA FAO 2009* »)¹⁰⁴. Soulignons que l'accord a été ouvert à l'adhésion de tout Etat ou organisation régionale d'intégration économique. A ce titre, l'UE est devenue membre du *PSMA FAO 2009*. Précisons que la ratification de cet accord par l'Union n'emporte pas d'effets juridiques nouveaux dans le cadre de la PCP, puisque le *règlement INN* contient des dispositions similaires. Toutefois, cette ratification a contribué à l'entrée en vigueur de

¹⁰¹ *Déclaration de Rome sur l'application du code de conduite pour une pêche responsable*, adoptée à Rome par la réunion ministérielle FAO sur les pêches, 10 et 11 mars 1999.

¹⁰² Le Comité des pêches a été créé par la Conférence de la FAO à sa treizième session par la résolution n°13/65, en 1965.

¹⁰³ Rapport n°830 de la vingt-septième session du Comité des Pêches de la FAO, 5-9 mars 2007, Rome, §68 ; disponible sur <http://www.fao.org/3/a1160f/a1160f00.htm> [consulté le 10/08/20 à 14 :16].

¹⁰⁴ *Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, approuvé par la Conférence de la FAO à sa trente-sixième session, Rome, 18-23 novembre 2009, en vertu du paragraphe 1 de l'Article XIV de la constitution de la FAO par la Résolution n°12/2009 du 22 novembre 2009.

l'accord, le 5 juin 2016, après le dépôt du trentième instrument de ratification. Ainsi, le rôle de l'Union a été de faciliter l'entrée en vigueur de cet accord, ce que le COFI n'a pas manqué de saluer¹⁰⁵.

Cette ratification par l'Union d'un texte qui ne modifie pas son cadre juridique fait montre de sa contribution au développement du droit international luttant contre la pêche illicite. En outre, l'adoption du *règlement INN* démontre son rôle d'appoint dans la mise en œuvre des principes issus de cet accord ; ce dernier étant d'autant plus visible que l'Union cherche également à les mettre en œuvre par les relations bilatérales qu'elle entretient avec les pays tiers, pas nécessairement toutes Parties au *PSMA FAO 2009*.

2. Les accords bilatéraux : une contribution à la mise en œuvre du droit.

Il existe deux types d'accords bilatéraux entre l'Union et des pays tiers : les accords de réciprocité -ou accords nordiques- avec la Norvège et les îles Féroé et les Accords de partenariat de pêche durable (APPD). Ce sont les APPD qui manifestent la contribution de l'Union à la mise en œuvre de la lutte contre la pêche INN dans les pays en voie de développement. A l'origine, ces accords étaient destinés à obtenir des autorisations de pêche dans les ZEE d'autres Etats, afin de pêcher le reliquat des stocks non pêchés par l'Etat côtier, conformément à la *CNUDM*¹⁰⁶. Depuis que la lutte contre la pêche INN est devenue une priorité européenne, elle s'est engagée à promouvoir une pêche durable dans ses relations bilatérales¹⁰⁷. Ces accords¹⁰⁸ favorisent la coopération entre l'Union en tant qu'Etat du pavillon et les pays en voie de développement en tant qu'Etat côtier, conformément aux recommandations de la FAO¹⁰⁹.

¹⁰⁵ V. le rapport de la vingt-huitième session du COFI, 2-6 mars 2009, Rome, paragraphe 26 : « *De nombreux États ont voté une nouvelle législation pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Certains ont adopté des approches larges. Un règlement récent de l'Union européenne (UE) reconnaît sa responsabilité en tant que grand marché et vise à la fois à contrôler la pêche illicite et à empêcher la vente de ses produits sur le marché de l'Union. Même s'il ne constitue pas le seul exemple récent de législation dédiée à la pêche illicite, le nouveau règlement est d'une portée exceptionnelle* »

¹⁰⁶ *CNUDM*, art. 62. 2).

¹⁰⁷ V. Résolution du Parlement européen du 17 novembre 2011 sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondiale – le rôle de l'Union européenne, (2010/2210 (INI)), § 65 ; disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0516&language=FR&ring=A7-2011-0362> [consulté le 20/08/20 à 10 :00].

¹⁰⁸ L'Union a conclu des APPD avec de nombreux pays : le Maroc, le Sénégal, les Seychelles, la Mauritanie, le Cap-vert, la Guinée-Bissau, le Libéria, la Côte d'Ivoire, Sao Tomé-et-Principe, Madagascar, les Comores, le Gabon, l'île Maurice, et le Groenland. Notons qu'il existe d'autres accords bilatéraux qui sont actuellement inactifs car le protocole n'est plus en vigueur (avec Kiribati, la Gambie, la Guinée équatoriale, le Mozambique, les Iles Salomon, et la Micronésie).

¹⁰⁹ V. PAI-INN 2001, § 28 et s. ; VGFSP § 39 et s.

A la lecture de ces APPD, il est possible d'observer des caractéristiques communes pour la lutte contre la pêche illicite. Ils mettent en place une surveillance participative, notamment grâce au système de surveillance des navires par satellites (VMS), un régime d'inspection et de contrôle au port avec la désignation d'un port de débarquement et de transbordement des produits de la pêche de la flotte européenne, un système de déclaration des captures à l'Etat côtier, ou encore un régime d'observation des navires communautaires¹¹⁰. Ainsi, ces accords permettent de mettre les Etats en étroite relation pour identifier et réprimer les navires impliqués dans la pêche INN.

Si l'Union est très influente dans ses relations bilatérales, elle l'est nécessairement moins dans le développement du droit international formé par les accords multilatéraux.

B. La contribution variable à l'élaboration des accords multilatéraux.

La personnalité juridique de l'UE¹¹¹ ne lui permet pas de participer à l'élaboration de tous les accords internationaux qu'elle ratifie. Cette participation est subordonnée à la possibilité donnée -ou non- par les organisations internationales au sein desquelles sont adoptés ces textes. Concernant l'élaboration du cadre international, l'UE accuse une contribution variable. Pour l'édification des accords adoptés au sein de la FAO, son statut de membre lui confère un droit de vote lui permettant de véhiculer ses aspirations (1). En revanche, son statut d'observateur au sein de l'ONU révèle une influence relative pour les accords ayant été conclus dans ce cadre (2).

1. Une contribution possible au sein de la FAO

Précisons que c'est le COFI, qui élabore le cadre juridique relatif à l'éradication de la pêche INN, que ce soient des textes de *hard law* ou de *soft law*. Il est composé des Etats membres de la Conférence de la FAO, dont l'Union est membre -et la seule organisation internationale- depuis 1991¹¹². A ce titre, il faut relever qu'elle a pu participer aux travaux du

¹¹⁰ V. notamment les accords avec le Seychelles et le Sénégal.

¹¹¹ Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne est dotée de la personnalité juridique en vertu de l'article 47 du Traité sur l'Union européenne (« TUE »). Auparavant, la personnalité juridique internationale de la Communauté européenne avait été reconnue par la CJCE (*AETR, Commission c. Conseil*, 31 mars 1971, aff. C-22/70, points 13-14) qui, selon une interprétation de l'article 281 CE (alors article 210 CE), affirme que cette disposition « signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue des objectifs définis dans la première partie du Traité [...] » ; V. CEDIN, *Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, p.111 et s.

¹¹² V° Décision du Conseil du 25 Novembre 1991 (JOCE du 16 décembre 1991, p.238).

COFI pour le *PSMA FAO 2009*¹¹³. En vertu de sa compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques¹¹⁴, c'est l'Union européenne et non les Etats membres qui disposent du droit de vote¹¹⁵.

2. Une contribution mesurée au sein de l'ONU

La Communauté puis l'Union européenne aujourd'hui ne dispose pas du statut de membre à l'ONU, mais du statut d'observateur, la privant ainsi du droit de vote et de la représentation constante dont elle dispose au sein de la FAO. A tout le moins, il convient de souligner que l'Union est représentée par ses vingt-sept Etats membres qui ont le statut de membre, dont la France qui est membre du Conseil de sécurité.

Par conséquent, sa contribution à l'élaboration de la CNUDM et à l'accord de 1995 est pour le plus, mesurée. L'Union dispose davantage d'influence au sein des ORGP.

II. L'influence certaine au sein du processus décisionnel des ORGP

La nature spécifique de l'Union lui impose de justifier sa compétence exclusive ou partagée dans ses relations avec des Etats tiers. La lutte contre la pêche illicite est une composante de la conservation et la gestion des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche et confère, à ce titre, une compétence exclusive aux institutions de l'Union européenne¹¹⁶. Lorsque l'Union peut obtenir le statut de membre au sein d'une ORGP, sa compétence exclusive pour lutter contre la pêche INN facilite grandement son influence dans le processus décisionnel (A). En outre, cela lui a permis d'être force de proposition (B).

¹¹³ *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 été approuvé par la Conférence de la FAO à sa trente-sixième session (Rome, 18-23 novembre 2009) en vertu du paragraphe 1 de l'Article XIV de la constitution de la FAO par la Résolution n° 12/2009 du 22 novembre 2009.

¹¹⁴ *TFUE*, art. 3. 1. d.

¹¹⁵ Une déclaration de compétence clarifie la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres à chaque réunion du Comité des pêches. La lutte contre la pêche INN relève bien de la compétence exclusive de l'Union ; V. Comité des pêches, Vingt-neuvième session, 31 janvier-4 février 2011, Déclaration des compétences et droits de vote de l'Union européenne et de ses États membres, COFI/2011/I nf.15.

¹¹⁶ *TFUE*, art. 3. 1. d.

A. Une influence facilitée par la compétence exclusive de l'UE

L'adoption du Traité de Lisbonne a permis de codifier, au sein du *TFUE*¹¹⁷, les règles régissant les compétences qui relèvent exclusivement de l'Union de celles qui sont partagées conjointement avec les Etats membres, excluant ainsi le principe de subsidiarité -et la participation des Etats membres- des domaines où l'Union est exclusivement compétente. Effectivement, « *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.* »¹¹⁸.

Avant même l'adoption du Traité de Lisbonne et la mise en place de la PCP, la Cour de Justice des Communautés Européennes (« CJCE ») avait jugé que la Communauté disposait d'une compétence exclusive dans deux domaines : la politique commerciale commune et la conservation des ressources biologiques de la mer¹¹⁹. Avec le Traité de Lisbonne, cette compétence n'est désormais plus de source jurisprudentielle mais conventionnelle¹²⁰.

Au titre de cette compétence interne exclusive, elle dispose également d'une compétence externe exclusive, c'est-à-dire la capacité d'adopter des accords internationaux¹²¹.

¹¹⁷ *TFUE*, titre 1 « catégories et domaines de compétences de l'Union », art. 2 à 6.

¹¹⁸ *TFUE*, art. 2 § 1.

¹¹⁹ V. CJCE, *Kramer*, 14 juillet 1976, n°3 et 6/76 ; CJCE, *Commission c. Royaume Uni*, 5 mai 1981, affaire 804/79.

¹²⁰ *TFUE*, art. 3. 1).

¹²¹ Connue sous le nom de la théorie des pouvoirs implicites de l'Union, elle a d'abord été érigée par la CJCE dans son fameux arrêt AETR du 13 mars 1971 en matière de transport dans lequel elle affirme « *qu'en vue de fixer, dans un cas déterminé, la compétence, pour la Communauté, de conclure des accords internationaux, il convient de prendre en considération le système du traité, autant que ses dispositions matérielles* » (point 15) et « *qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité [...] mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté [...]* » (point 16) ; Cette compétence externe de la Communauté en matière de conservation des ressources halieutiques a ensuite été reconnue par la CJCE dans le contexte de conservation des ressources halieutiques (14 juillet 1976, *Kramer*, aff. jointes C-3 & C-6/76) : ainsi la CJCE n'exigeait plus l'existence d'une réglementation communautaire interne pour que la Communauté exerce sa compétence externe ; V. aussi CJCE, avis 26 avril 1977 n°1/76 qui dispose que : « *chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard. Cette conclusion s'impose notamment dans tous les cas où la compétence interne a déjà été utilisée en vue d'adopter des mesures s'inscrivant dans la réalisation des politiques communes. Elle n'est cependant pas limitée à cette éventualité. Si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international, ainsi qu'il est envisagé en l'espèce [...] la compétence pour engager la communauté vis-à-vis des Etats tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la communauté à l'accord international [...] est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté* ».

En vertu de l'article 3 § 2 *TFUE*¹²², l'Union est disposée à conclure des accords internationaux pour lutter contre la pêche illicite et ce, de manière exclusive dès lors que la conclusion d'un accord international est « prévue dans un acte législatif de l'Union », « nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne », ou « dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ». De cette justification découle l'idée du parallélisme des compétences internes et externes selon laquelle il est plus efficace de contracter des obligations internationales relatives à une compétence exclusive interne.

Cette compétence exclusive facilite logiquement son influence lorsqu'elle participe au processus décisionnel des accords internationaux en évitant une crise du principe d'unité de la représentation extérieure de l'Union ; il est apparu comme essentiel que l'Union et ses Etats membres respectent ce principe afin que les propositions au sein des négociations internationales soient plus audibles et leur confèrent ainsi plus de poids. Notamment, la Commission européenne « est intimement persuadée que toutes les activités des institutions communautaires, et des États membres devraient respecter le principe d'unité de la représentation extérieure de l'Union européenne. L'Union européenne doit continuer à adhérer pleinement et à participer au maximum à toutes les organisations et accords pertinents. Des positions communes ou coordination doivent être adoptées conformément à l'obligation de coopération loyale. Il est essentiel que l'Union européenne parle d'une seule voix ou, à tout le moins, délivre un message cohérent en vue de renforcer son influence dans les principales instances internationale¹²³ ».

Cette compétence exclusive en matière de conservation et gestion des ressources permet à l'Union d'être réellement influente dans le processus décisionnel des ORGP, et ainsi de promouvoir des règles visant à éradiquer la pêche INN.

B. L'influence de l'Union sur les règles au sein des ORGP.

Une participation active dans plusieurs ORGP. L'Union européenne joue un rôle actif dans onze ORGP non-thonières et six thonières. Son statut de membre dans onze ORGP - thonières et non-thonières confondues¹²⁴ - lui permet de contribuer au développement du droit

¹²² *TFUE*, art 3 (2).

¹²³ Communication de la Commission du 15 octobre 2009, Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union Européenne, COM (2009) 536 final, p. 7 et s.

¹²⁴ Il s'agit de la Commission Générale des pêches pour la méditerranée (CGPM), de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), de la Commission Internationale pour

luttant contre la pêche INN, par l'émission de propositions de réformes des règles de conservation et de gestion des ressources halieutiques. En effet, elle dispose d'un droit de vote dans le processus décisionnel de celles-ci, à part égale avec les autres membres.

Une évolution des propositions émises. Il faut noter une évolution de la teneur des propositions émises par l'Union au sein des ORGP dont elle est membre¹²⁵. Tout d'abord, les propositions consistaient à renforcer le système de contrôle des pêcheries notamment par la nécessité de mettre en œuvre un système de surveillance des navires par satellites (VMS) ou d'établir des listes de navires. Ensuite, les propositions ont évolué au fur et à mesure du constat d'insuffisance du droit international et de la priorisation de la lutte contre la pêche INN au niveau mondial et européen. En 2007, la Commission a publié sa nouvelle stratégie communautaire en vue de prévenir, de décourager, et d'éradiquer la pêche INN et faisait ainsi savoir son intention, avant l'adoption du *règlement INN*, de focaliser la lutte européenne sur la dimension commerciale de la pêche INN ; elle a informé de sa volonté « *de fermer le marché européen aux produits illicites par l'instauration d'un système de contrôle par l'État du port, en vertu duquel le poisson ou les produits de la pêche doivent être préalablement certifiés par l'État du pavillon avant leur débarquement ou leur importation dans l'UE*¹²⁶. ». En somme, la délégation européenne met souvent l'accent sur la nécessité « *que les Etats de marché exercent leur responsabilité dans la lutte contre le commerce de produits issus de la pêche INN*¹²⁷ ».

Le taux de succès des proposition émises. Au sein des ORGP dont elle est membre, l'Union accuse un taux de succès relativement élevé de ses propositions d'environ un tiers d'acceptation pour celles qu'elle émet, représentant approximativement un tiers de l'ensemble des propositions adoptées au sein des ORGP¹²⁸. Pour la majorité des propositions refusées, il

la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), de la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT), de la Commission des thons de l'Océan Indien (CTOI), de la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (COPACO-WCPFC), de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OSCAN), de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE), et de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS).

¹²⁵ Pour aller plus loin sur les propositions de l'Union au sein des ORGP ; V. VERNIZEAU (D.), Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Annie Cudennec, soutenue le 13 décembre 2013, p. 87 et s.

¹²⁶ V. Communication de la Commission du 17 octobre 2007, relative à une nouvelle stratégie communautaire en vue de prévenir, de décourager, et d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, COM (2007) 601 final.

¹²⁷ V° Déclaration de la délégation européenne lors de la réunion de la CICTA-ICCAT 2010, p. 75, Rapport CICTA, Rapport de la période biennale 2010-11, deuxième partie (2011), Vol. 1 Madrid, 2012, 502 p.

¹²⁸ V. VERNIZEAU (D.), *op. cit.*, Annexe II.

ne s'agit pas de désaccords de fond mais d'ordre technique, à tel point qu'elles sont souvent reprises d'une année sur l'autre. Toutefois, les propositions spécifiques à la lutte contre la pêche INN, telles que l'adoption de sanctions commerciales, se heurtent au refus de certains États, déclarant officiellement qu'ils doutent de leur compatibilité avec le système OMC. Aussi, les propositions afférentes au renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port sont contrariées par les objections de certains pays comme l'Argentine et la Chine qui y voient une tentative de faire adopter les règles contenues dans le *PSMA FAO 2009* auxquelles ils n'ont pas souhaité souscrire.

Chapitre 2. L'élaboration d'un cadre normatif européen luttant contre la pêche INN.

En ayant participé à la conception et à l'adoption de nombreuses règles au niveau international visant à lutter contre la pêche INN, l'Union a développé une véritable connaissance du sujet. L'expérience a mené l'Union à adopter un *règlement INN* applicable aux navires communautaires et aux navires étrangers en focalisant sur sa position d'Etat de marché (Section II) en raison des faiblesses que le droit international a suscitées (Section I).

Section 1. Les faiblesses du droit international pour lutter contre la pêche INN.

Le droit international luttant contre la pêche INN repose sur la coopération entre les Etats parties aux conventions pertinentes, et induit donc que celui-ci ne peut être efficace que si celle-ci s'opère. Soulignons que les accords relatifs au respect des MCG ou ceux spécifiquement liés à la lutte contre la pêche INN accusent toujours un temps long avant leur entrée en vigueur¹²⁹, esquissant les faiblesses de la coopération internationale en la matière. La coopération entre l'Etat du port, l'Etat côtier, l'Etat du pavillon, ou encore l'Etat de marché est nécessaire dans la mesure où les activités de pêche INN peuvent relever de la juridiction de chacun d'eux. Ce qui est qualifié ici de « faiblesses » du droit international correspond à une inadéquation du droit international de la mer, issu de la CNUDM de 1982, pour permettre le respect par tous les Etats des MCG, bien que ladite Convention mette en place des obligations en la matière¹³⁰. Précisément, la compétence exclusive de l'Etat du pavillon à l'égard des navires battant son pavillon présente un obstacle à l'éradication de la pêche INN (I). En outre, l'interprétation du lien substantiel entre le navire et l'Etat¹³¹ favorise la pratique des « pavillons de complaisance », à l'origine de nombreuses activités illicites (II).

¹²⁹ Par exemple, l'entrée en vigueur du *PSMA FAO 2009* est intervenue sept ans après son adoption et demeure aujourd'hui très peu ratifiée ; liste disponible sur <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-to-the-psma/fr/> [consulté le 19/08/20 à 23 :52].

¹³⁰ V. *supra*, section 1 sur les obligations de conservation et de gestion des ressources halieutiques.

¹³¹ CNUDM, art. 91. 1).

I. Une compétence exclusive de l'Etat du pavillon inadéquate en matière de pêche.

Bien que le secteur de la pêche ait fortement été réglementé, à tel point qu'il n'est plus pertinent de parler de liberté de la pêche¹³², la *CNUDM* est fortement empreinte de la doctrine de *Mare liberum* en affirmant que « *tout Etat, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon*¹³³ ». Cette disposition, couplée à l'article 94 selon lequel « *tout Etat exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social, sur les navires battant son pavillon* » a pour conséquence de consacrer, en haute mer, une compétence exclusive de l'Etat du pavillon sur les navires battant son pavillon, excluant celle des Etats autres que l'Etat du pavillon. Précisons que ce dernier est également compétent sur ses navires ressortissants lorsque ceux-ci pêchent dans des zones sous juridiction nationale, excepté les zones où l'Etat côtier est souverain¹³⁴.

Cette compétence exclusive de l'Etat du pavillon engendre deux difficultés majeures pour lutter efficacement contre la pêche INN. D'une part -et c'est sans doute le facteur le plus important-, le manque d'effectivité du contrôle exercé par certains Etats en tant qu'Etat du pavillon sur leurs ressortissants laisse perdurer certains navires ne se conformant pas aux MCG (A) ; d'autre part, le cadre juridique tel qu'il résulte de la *CNUDM* ne permet pas aux « Etats autres que l'Etat du pavillon¹³⁵ » de prononcer des sanctions efficaces et dissuasives contre les navires étrangers, qu'il s'agisse d'infractions en haute mer ou dans les zones sous leur juridiction (B).

A. Les problèmes générés par l'irresponsabilité de certains Etats du pavillon.

Degré d'implication. Précisons d'emblée qu'il est probable que ce soit le manque d'effectivité du contrôle de l'Etat du pavillon sur ses navires qui contribue le plus à la pêche INN, même si le manque de moyens des Etats côtiers à surveiller efficacement leurs côtes via un système de surveillance des navires par satellites (VMS) -surtout pour les pays en voie de développement ou les pays pauvres- et leur impossibilité de prononcer des sanctions

¹³² LE HARDY (M.), *op. cit.*

¹³³ *CNUDM*, art. 90.

¹³⁴ C'est-à-dire dans sa mer territoriale, ses eaux archipélagiques, ses eaux intérieures, et ses ports.

¹³⁵ Pour la démonstration, cette expression recouvre l'Etat côtier, l'Etat du port, l'Etat de marché (*non-flag state enforcement* en anglais) ; V. RAYFUSE (R.), « Non Flag State enforcement and protection of the marine environment: responding to IUU fishing », *in Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Center for Oceans Law and Policy, Brill, 28 février 2009, vol. 13, pp. 573-604.

suffisamment dissuasives y contribuent ; qu'il s'agisse pour les Etats autres que l'Etat du pavillon de défendre leurs propres intérêts et/ou ceux de la communauté internationale.

Les critères d'évaluation de la responsabilité de l'Etat du pavillon. Dans un rapport final, publié en 2006¹³⁶, le groupe de travail ministériel sur la pêche INN en haute mer a adopté des lignes directrices relatives aux obligations des Etat du pavillon en matière de pêcheries. Celles-ci proposent trois critères –établissant une présomption- permettant d'évaluer le degré de responsabilité de l'Etat du pavillon en la matière. En premier lieu, un Etat est présumé responsable s'il participe à des accords internationaux dans la gestion des pêches, tels que la *CNUDM*, l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995*, et l'*Accord FAO 1993*. En second lieu, la participation à des organisations et des accords régionaux de pêche plaident en faveur d'un acteur responsable. Enfin, cette présomption est finalement soutenue si l'Etat exerce effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon et satisfait les exigences internationales minimums de gestion durable des pêcheries. En d'autres termes, l'Etat du pavillon doit disposer d'un système de surveillance, de contrôle et de sanctions à l'égard des navires pratiquant une pêche INN, ou encore tenir un registre des navires battant son pavillon. Précisons qu'il s'agit de trois critères cumulatifs et non alternatifs.

Quelques Etats connus pour leur « irresponsabilité ». Pour éclairer notre propos, il est possible d'énumérer quelques Etats considérés comme ne pouvant être qualifiés de « responsables » comme le Belize, le Royaume du Cambodge et la République de Guinée ; la Commission avait recensé « *divers défauts de mise en œuvre d'obligations de droit international, liés notamment au défaut d'adoption d'un cadre juridique adéquat, à l'absence d'un suivi adéquat et efficace, à l'absence d'un système de contrôle et d'inspection et à l'absence d'un système de sanctions dissuasif*¹³⁷ ». Ainsi, les navires battant pavillon de ces Etats pouvaient pratiquer une pêche illicite sans être sanctionnés par leur Etat de pavillon. De cette manière, ces navires se trouvent quasiment en situation d'impunité, tant les mesures d'exécution des Etats autres que l'Etat du pavillon sont insuffisantes pour éradiquer la pratique.

¹³⁶ OCDE, "Closing the Net: stopping illegal fishing on the High seas", Rapport final du groupe de travail ministériel sur la pêche INN en haute mer, 2006, Londres, pp. 105-109; V. aussi RAYFUSE (R.), *op. cit.*, pp. 583-584.

¹³⁷ V. Décision d'exécution du Conseil du 24 mars 2014 établissant une liste des pays tiers non-coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche INN en application du règlement (CE) n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2014/170/UE).

B. Les difficultés quant à l’affirmation de la compétence juridictionnelle des Etats autres que l’Etat du pavillon.

Définition de « *non-flag state enforcement* ». Il s’agit des actions disponibles pour un Etat côtier, un Etat du port, un Etat de marché, pour les membres et non membres des ORGP en termes de contrôle des zones sous leur juridiction et des sanctions prononcées. Ces actions sont dirigées soit contre un navire pratiquant une pêche INN, soit contre l’Etat du pavillon qui n’exerce pas effectivement sa juridiction sur des navires pratiquant la pêche INN¹³⁸.

La compétence de l’Etat côtier dans sa mer territoriale¹³⁹. Dans ces zones sous juridiction nationale, l’Etat côtier est souverain¹⁴⁰, c’est-à-dire que le droit international de la mer ne prescrit pas d’indication quant à la manière d’exercer sa compétence juridique. Néanmoins, celui-ci est tenu de respecter l’article 193 *CNUDM* qui oblige les Etats, dans leur activité d’exploitation de leurs ressources naturelles, à protéger et préserver le milieu marin.

La compétence de l’Etat côtier dans sa ZEE¹⁴¹. Dans sa ZEE, l’Etat côtier dispose de « *droits souverains aux fins d’exploration et d’exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles [...]*¹⁴² » lui conférant ainsi la capacité de légiférer pour protéger ses ressources naturelles. Afin de faire respecter l’application des mesures qu’il adopte conformément à la Convention, l’Etat côtier peut également « *prendre toutes mesures, y compris l’arraisonnement, l’inspection, la saisie et l’introduction d’une instance judiciaire, qui sont nécessaire pour assurer [leur] respect [...]*¹⁴³ ». En outre, chaque Etat a des droits et des obligations dans la ZEE d’un Etat côtier ; il s’agit des libertés de navigation et de survol, de poser des câbles et pipelines sous-marins¹⁴⁴ ou encore le droit au reliquat du volume admissible

¹³⁸ Sur ce point, il faut avoir à l’esprit qu’une action contre les navires diffère de celle contre un Etat. Dans la première situation, l’Etat autre que l’Etat de pavillon peut prendre des mesures contre le navire immédiatement lorsque cela relève de sa compétence. Dans la seconde situation, une absence constante de contrôle effectif sur les navires battant son pavillon peut provoquer des conséquences structurelles pour l’Etat du pavillon, notamment la perte d’autorisation de pêche.

¹³⁹ Précisons que ce cadre juridique est valable également pour les eaux archipélagiques -qu’il ne convient pas nécessairement de traiter puisqu’aucun Etat de l’Union se trouve dans cette situation à notre connaissance-.

¹⁴⁰ *CNUDM*, art. 2.

¹⁴¹ Ici, nous expliquons uniquement la situation d’un Etat côtier non riverain. Nous verrons dans la Partie II que les Etats côtiers ont du mal à faire appliquer des sanctions lorsque leur ZEE se trouve dans des zones grises (*grey areas* en anglais).

¹⁴² *CNUDM*, art. 56.

¹⁴³ *CNUDM*, art. 73. 1.

¹⁴⁴ *CNUDM*, art. 58. 1.

de l'Etat côtier¹⁴⁵. Ainsi, se pose la question de la latitude laissée à l'Etat côtier pour réprimer le comportement des navires étrangers lorsque ceux-ci ne respectent pas ces lois et réglementations.

En termes juridiques, la commission d'une infraction dans la ZEE d'un Etat côtier par un navire battant pavillon étranger enfreint les lois et règlements de conservation et de gestion des ressources halieutiques de celui-ci¹⁴⁶. Titulaire de droits souverains dans sa ZEE¹⁴⁷, l'Etat côtier n'est tenu d'accorder aux Etats tiers uniquement le reliquat des volumes de captures qu'il a arrêté comme admissible eu égard aux données scientifiques les plus fiables. En cela, la *CNUDM* confère à l'Etat côtier une compétence normative forte avec la capacité de sanctionner les infractions constatées en vertu de l'article 73 (1) qui, soulignons-le, n'est pas exhaustif dans l'exposé des possibles mesures d'exécution¹⁴⁸. Pour autant, il est possible d'affirmer que le droit international ne confère pas aux Etats côtiers la possibilité d'exécuter des sanctions efficaces et dissuasives ; si de nombreux Etats côtiers prévoient la confiscation des navires de pêche pratiquant une pêche illicite¹⁴⁹, celle-ci est possible uniquement si elles sont nécessaires¹⁵⁰ et raisonnables¹⁵¹. D'ailleurs, la compétence juridictionnelle est d'autant plus

¹⁴⁵ *CNUDM*, art. 62. 2) et 3)

¹⁴⁶ *CNUDM*, art. 58. 3.

¹⁴⁷ *CNUDM*, art. 56; pour une définition des droits souverains, V. TIDM, Navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau), affaire n°19, arrêt du 14 avril 2014, § 211. « [...] l'article 56 de la Convention porte sur les droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles. De l'avis du Tribunal, l'expression "droits souverains" comprend tous les droits nécessaires ou liés à l'exploration, à l'exploitation, à la conservation et à la gestion des ressources naturelles, y compris le droit de prendre les mesures d'exécution nécessaires ».

¹⁴⁸ V. TIDM, Navire « Virginia G », § 251 « [...] l'article 73, paragraphe 1, de la Convention prévoit la possibilité, pour l'Etat côtier, de sanctionner les infractions aux lois et règlements qu'il a adoptés concernant les ressources biologiques de sa zone économique exclusive mais ne mentionne pas la confiscation des navires ». Pour autant, le Tribunal dit que le droit international ne fait pas obstacle à des confiscations, faisant sien l'adage en droit international public « Tout ce qui n'est pas interdit est permis ».

¹⁴⁹ V. TIDM, Navire « Virginia G », § 253.

¹⁵⁰ V. TIDM, Navire « Virginia G », § 266. « [...] les mesures d'exécution prises doivent être "nécessaires" pour assurer le respect des lois et règlements adoptés par l'Etat côtier en conformité avec la Convention ».

¹⁵¹ Pour un exemple du caractère raisonnable des mesures d'exécution, V. TIDM, Navire « Virginia G », § 270 « [...] Le Tribunal doit tenir compte d'un autre élément pour apprécier la mesure de confiscation prise par la Guinée-Bissau. Il rappelle que dans l'Affaire du « Hoshinmaru », il a conclu, dans le contexte de la procédure au titre de l'article 292 de la Convention, que « l'Etat côtier, lorsqu'il fixe la caution, se conforme aux dispositions de l'article 73, paragraphe 2, de la Convention, à savoir que la caution qu'il fixe est suffisante à la lumière de l'évaluation des facteurs pertinents » (« Hoshinmaru » (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée, arrêt, TIDM Recueil 2005-2007, p. 47, par. 88). Selon le Tribunal, le principe du caractère raisonnable s'applique généralement aux mesures d'exécution prises en application de l'article 73 de la Convention. Il considère que, dans l'application de mesures d'exécution, il importe de tenir dûment compte des circonstances particulières de l'espèce et de la gravité de l'infraction. Pour ces motifs, la mesure d'exécution prise à l'encontre du « Virginia G » n'était pas, de l'avis du Tribunal, raisonnable du fait des circonstances particulières de l'espèce ».

restreinte¹⁵² que l'Etat côtier ne peut prévoir de peines d'emprisonnement pour les navires interceptés¹⁵³ et doit, « *en cas de saisie ou d'immobilisation d'un navire étranger*¹⁵⁴ » notifier les mesures prises et les sanctions qui seront prononcées à l'Etat du pavillon. Autrement dit, l'action de répression de l'Etat côtier est amoindrie par la compétence exclusive de l'Etat du pavillon bien que la Cour Permanente de Justice Internationale ait reconnu, dans le célèbre arrêt *Lotus*, que la compétence exclusive de l'Etat du pavillon ne fait pas obstacle à la compétence juridictionnelle des tribunaux domestiques.

Toujours est-il que la fonction dissuasive des sanctions prononcées par les tribunaux domestiques est bien plus modeste lorsque la confiscation est restreinte¹⁵⁵, ou que l'emprisonnement n'est pas possible sans l'accord de l'Etat du pavillon. La pratique de certains Etats montre un agacement des Etats côtiers, n'hésitant pas à recourir à des mesures drastiques, au risque de ne pas se conformer au droit international issu de la *CNUDM* ; citons la pratique indonésienne « *Sink Boat Policy* » consistant à détruire les navires pratiquant la pêche INN dans sa ZEE¹⁵⁶, ou encore celle des Etats qui prévoient des peines d'emprisonnement¹⁵⁷, contribuant à une certaine anarchie des sanctions prononcées par les Etats côtiers à travers le globe. Enfin, il existe un problème d'identification des lieux d'infraction (les océans recouvrent la plupart de notre planète et il est très coûteux de les faire surveiller) malgré le système de surveillance des navires par satellites (VMS). Effectivement, certains navires éteignent leur radar pour brouiller

¹⁵² Ce qui est conforme à la nature des droits conférés dans la ZEE. S'agissant de droits souverains, l'Etat côtier détient des droits exclusifs en matière d'exploration et d'exploitation qui lui sont conférés par le droit international ; V. Cour Internationale de Justice, *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes* (Nicaragua c. Colombie), arrêt du 17 mars 2016. Par conséquent, l'Etat côtier n'est pas souverain sur les ressources naturelles de sa ZEE, c'est-à-dire qu'il disposerait de l'exclusivité et de la plénitude des compétences ; V. Cour Permanente d'Arbitrage, *Affaire de l'île de Palmas*, 4 avril 1928. En somme, la compétence juridictionnelle de l'Etat côtier est hétéro-limitée par le droit international.

¹⁵³ *CNUDM*, art. 73. 3).

¹⁵⁴ *CNUDM*, art. 73. 4).

¹⁵⁵ V. CJCE, *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation CorpI*, 24 November 1992, C-286/90 (statuant sur des questions préjudicielles) : « *La juridiction nationale d'un Etat membre ne peut en principe ordonner la confiscation d'une cargaison de saumon pêché dans les zones visées à l'article 6, paragraphe 1, sous b), du règlement n 3094/86, interdisant, au titre des mesures techniques de conservation des ressources de pêche, le transport et le stockage à bord de saumon capturé dans certaines zones ne relevant pas de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres, qui est transportée provisoirement dans les eaux relevant de la juridiction de la Communauté et qui est gardée à bord d'un bateau enregistré dans un Etat tiers et propriété d'une société ayant son siège dans cet Etat, que lorsque le bateau se trouve dans les eaux intérieures ou dans un port d'un Etat membre.* »

¹⁵⁶ L'Indonésie a coulé des centaines de bateaux depuis ces cinq dernières années, provenant du Vietnam, des Philippines, de Malaisie, de Chine ou encore de Belize ; V. notamment <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/05/05/indonesia-sinks-51-foreign-boats-to-fight-against-poaching/> [consulté le 17/08/20 à 10 :06].

¹⁵⁷ Notamment Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Barbade, Myanmar, Cap-Vert, Grenade, Guinée-Bissau, Inde, Maldives, Maurice, Nigéria, Niue, Pakistan, Philippines, Portugal, Sénégal, Seychelles, Suriname, Tanzanie, Vanuatu et Yémen.

leur position, ne facilitant pas l'identification du lieu de l'infraction, et *in fine* la capacité des Etats côtiers à affirmer leur compétence juridictionnelle¹⁵⁸.

La compétence des ORGP en haute mer. Pour rappel, la haute mer n'est pas une zone sous juridiction nationale. A ce titre, Les Etats côtiers n'ont aucune juridiction sur les navires étrangers en matière de pêche¹⁵⁹. Ainsi, ce sont les ORGP, lorsqu'elles sont compétentes sur le stock en cause ou sur la zone géographique donnée, qui ont la capacité de prendre des mesures à l'égard des navires ou des Etats pratiquant la pêche INN. Or, la capacité des ORGP pour prononcer des sanctions se heurte aux difficultés classiques du droit international, c'est-à-dire l'absence de ratification des instruments internationaux permettant d'engager leur responsabilité. Effectivement, la situation de chaque Etat -et chaque ressortissant- sera différente selon les textes qu'il a ratifiés, et sa participation à une ORGP en tant que membre. Pour les Etats étant liés par *l'Accord sur les stocks chevauchants 1995*, c'est l'Etat du pavillon qui se trouve le premier acteur capable de lutter contre la pêche INN pratiquée par ses navires¹⁶⁰, à moins que cette pêche ait eu lieu dans une zone réglementée par une ORGP à laquelle il est partie¹⁶¹ ; dans ce dernier cas, c'est l'ORGP qui est compétente. A l'heure de la rédaction de ce mémoire, quatre-vingt-onze Etats ont ratifié *l'Accord sur les stocks chevauchants 1995*¹⁶² sans être nécessairement membre d'une ORGP ; ainsi il est parfois impossible aux ORGP de prendre des mesures efficaces et dissuasives contre des navires ou contre un Etat non-membre de son organisation.

Pour les Etats ayant ratifié *l'Accord FAO 1993*, la priorité est également donnée à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon, qui est tenu de faire respecter, par les navires battant son pavillon, une pratique conforme à l'autorisation qui leur a été délivrée¹⁶³. Toutefois, seuls

¹⁵⁸ Une proposition peut être faite pour améliorer l'identification des lieux d'infractions en mer. Nous pensons à l'utilisation des drones, déjà mis en œuvre par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX) pour surveiller la méditerranée ; V. GUILLEMOT (J.), « Keeping an eye on the Mediterranean : the EU's use of drones », note juridique pour la Clinique juridique angevine *The Lighthouse*, 7 avril 2020. Disponible sur <https://lighthouseua.hypotheses.org/2203> [consulté le 20/08/20 à 13:39].

¹⁵⁹ Il existe une compétence universelle de l'Etat côtier concernant la piraterie. Cette donnée est importante à souligner car elle révèle la nature des activités de pêche INN, tantôt administrative tantôt pénale. A tout le moins, elle n'est pas considérée, au niveau international, comme un crime suffisamment grave pour justifier que les Etats aient compétence universelle.

¹⁶⁰ *Accord sur les stocks chevauchants 1995*, article 18. 2).

¹⁶¹ *Accord sur les stocks chevauchants 1995*, article 21. 1).

¹⁶² Liste disponible https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=fr [consulté le 17/08/20 à 14 :29].

¹⁶³ *Accord FAO 1993*, article III. 2).

quarante-trois Etats ont actuellement ratifié le texte¹⁶⁴, ce qui est symptomatique de l'insuffisance de la coopération internationale en matière de lutte contre la pêche INN.

Le renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port. Tel qu'il l'a été justement souligné par le Pr. Hosanee « *it is evident from the contents of these articles [les articles 90 et 94] that fishery matters were not really a concern for States when those conventions were drafted initially*¹⁶⁵ ». L'innovation technologique qui a suivi a considérablement refondu les techniques de pêche industrielle en provoquant une inflation des capacités de capture impactant le rendement constant maximum calculé par les Etats côtiers dans leur ZEE et *in fine*, les stocks halieutiques mondiaux. Afin de combler cette lacune, certains Etats ont adopté puis ratifié le *PSMA FAO 2009* -le premier instrument international contraignant visant à lutter contre la pêche INN-, entré en vigueur le 5 juin 2016. Cet accord international vise à renforcer la coopération internationale pour lutter contre la pêche INN et s'applique aux navires étrangers désireux d'entrer dans des ports autres que ceux de leur propre Etat ; les Parties se sont engagées à mettre en place des mesures d'inspections des navires étrangers dans leurs ports afin de vérifier la conformité des captures aux MCG des ressources halieutiques. Prenant constat des difficultés pour les Etats côtiers de lutter efficacement contre la pêche INN, le renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port ont été considérées comme les plus efficaces et les moins coûteuses. Toutefois, ce texte a trop peu été ratifié¹⁶⁶ pour produire pleinement son efficacité sur la pêche INN, phénomène mondial.

Les difficultés qui viennent d'être évoquées sont d'autant plus importantes que les « pavillons de complaisance » sont nombreux en mer.

¹⁶⁴ Liste disponible sur : <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028007be1a> [consulté le 16/08/20 à 15 :58].

¹⁶⁵ HOSANEE (N. M.), « A Critical Analysis of Flag State Duties as laid down under Article 94 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea », pp. 95-96 ; disponible sur https://www.un.org/Depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/hosanee_0910_mauritius.pdf [consulté le 20/08/20 à 14:01].

¹⁶⁶ Il y a soixante-cinq Etats parties lorsque nous écrivons ce papier ; disponible <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-to-the-psma/fr/> [consulté le 16/08/20 à 16h42].

II. Les « pavillons de complaisance » aggravant la difficulté de lutter.

Le concept. La pratique des « pavillons de complaisance » (*flag of convenience* en anglais) est en expansion depuis la fin du XX^{ème} siècle¹⁶⁷ et constitue l'un des facteurs les plus impliqués dans la pêche illicite¹⁶⁸. Il s'agit d'utilisations frauduleuses de pavillons par les navires de pêche impliquant des fraudes aux documents des navires et à la présentation de l'ensemble des documents réglementaires qui résultent d'une immatriculation valide sous pavillon d'un État (notamment les licences de pêche, les certifications des captures et certifications d'hygiène alimentaire). En outre, les navires exerçant cette pratique sont souvent associés à des réseaux de criminalité transnationale, à tel point qu'Interpol a édicté des notices mauves¹⁶⁹ pour lutter contre cette pratique. La généralisation des pavillons de complaisance résulte des dispositions de la *CNUDM* puisque celle-ci donne la possibilité à chaque Etat de fixer les conditions d'attribution de leur nationalité aux navires¹⁷⁰. Or, la faiblesse du « *lien substantiel entre l'Etat et le navire* », tel qu'interprété par la jurisprudence du TIDM, ne permet pas d'éradiquer la pratique des pavillons de complaisance¹⁷¹.

En outre, l'interdiction de changer de pavillon « *au cours d'un voyage ou d'une escale*¹⁷² » est totalement vidée de sa substance dès lors que cette opération est autorisée en cas de « *changement d'immatriculation*¹⁷³ » et que celui-ci est l'opération administrative permettant de changer de pavillon¹⁷⁴. D'autant plus qu'il est difficile pour les Etats côtiers de contrôler en mer les navires ce qui rend difficilement probable l'effectivité de cette interdiction

¹⁶⁷ Les Etats ayant des registres de libre immatriculation ont été de plus en plus nombreux, ; V. l'opinion dissidente du Juge Ndiaye, TIDM, Navire « *Saiga* » (affaire n°2) (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), 1^{er} juillet 1999, « *la fonction du lien substantiel est d'établir une norme minimale internationale pour l'immatriculation des navires, fonction dont l'importance est indéniable à une époque où les registres de libre immatriculation* ».

¹⁶⁸ V. Déclaration de Rome sur l'application du *Code de conduite pour une pêche responsable*, adoptée par la réunion ministérielle FAO sur les pêches, les 10 et 11 mars 1999, § 2 ; V. aussi *PAI-INN 2001*, §38.

¹⁶⁹ Qui sont destinées à favoriser la recherche ou le partage d'informations sur les modes opératoires, les objets, les dispositifs et les modes de dissimulation utilisés par les criminels

¹⁷⁰ *CNUDM*, art. 91.

¹⁷¹ Le TIDM a eu l'occasion d'affirmer que ce concept ne doit pas être interprété comme établissant des conditions préalables pour l'attribution de la nationalité, le but étant seulement d'assurer un contrôle plus efficace par l'Etat du pavillon ; V. TIDM, Navire « *Virginia G* », § 112 ; TIDM, Navire « *Saiga* » (affaire n°2) (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), 1^{er} juillet 1999, § 83.

¹⁷² *CNUDM*, art. 92.

¹⁷³ *Idem*.

¹⁷⁴ ATTARD (D.J), MALLIA (P.), *The IMLI Manual on International Maritime Law*, Oxford University Press, Volume I: The Law of the Sea, 2014, p.247 et s.

« au cours d'un voyage ou d'une escale¹⁷⁵ ». Soulignons que certains Etats permettent un changement de pavillon rapide par Internet, via des bureaux d'immatriculation fantômes¹⁷⁶.

Il doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire. L'existence d'un lien substantiel entre l'Etat et le navire, résultant de la Convention sur la Haute mer de 1958 puis de l'article 91 de la CNUDM, établit une présomption de contrôle effectif de l'Etat sur les navires arborant son pavillon¹⁷⁷, lui conférant la compétence exclusive à leur égard. Or, le principal vecteur de la pratique des pavillons de complaisance est la facilité donnée aux navires -dont les marins à bord sont de toutes nationalités- de s'immatriculer sur les registres de libre immatriculation¹⁷⁸ dans la mesure où la nationalité des personnes sur le navire n'a pas d'impact sur le lien substantiel entre le navire et l'Etat¹⁷⁹. Ainsi, les navires voulant exercer une pêche illégale choisissent de s'immatriculer dans les Etats qui ne coopèrent pas à la lutte contre la pêche illicite, constituant un véritable *law shopping*.

La difficulté de l'Etat côtier pour renverser la présomption du contrôle effectif. Du fait de la présomption du contrôle effectif de l'Etat du pavillon sur ses ressortissants en cas d'immatriculation, c'est à l'Etat côtier de prouver que l'Etat du pavillon n'exerce pas un contrôle effectif sur le navire, ce qui semble *prima facie* une tâche non sans obstacle. Afin de contourner cette difficulté, une argumentation a été avancée par la Guinée dans l'affaire qui l'opposait à Saint-Vincent les Grenadines¹⁸⁰ consistant à établir l'absence d'immatriculation -

¹⁷⁵ CNUDM, art. 92.

¹⁷⁶ Ces sites web n'ont pas d'existence physique, pas de mandat officiel et sont injoignables.

¹⁷⁷ V. TIDM, Navire « Virginia G », §114.

¹⁷⁸ Par exemple, le Panama, les Iles Marshall et le Libéria comptabilisent le plus grand nombre de pavillons alors que ce ne sont pas les Etats qui disposent le plus de ressortissants pêcheurs ; V. CNUCED, Etudes sur les transports maritimes, 2013, pp. 32-36. Disponible sur https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/rmt2018_fr.pdf [consulté le 20/08/20 à 14:32].

¹⁷⁹ V. TIDM, Navire « Virginia G », § 120, TIDM, Navire « Saiga » §106; CJCE, *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp*, 24 November 1992, C-286/90.

¹⁸⁰ Pour un résumé des faits V. Digest TIDM, pp. 10-11 : « *Le Saiga est un pétrolier* » (arrêt, par. 31) qui au moment de son arrestation battait le pavillon de Saint-Vincent-et-les-Grenadines (arrêt, par. 71 et 72). « *Le Saiga était engagé dans la vente de gazole et occasionnellement d'eau aux navires de pêche et autres navires au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest* » (arrêt, par. 31). Le 28 Octobre 1997, le Saiga « se trouvait à la position ... au sud de la limite méridionale de la zone économique exclusive de la Guinée » (arrêt, par. 33) au moment où il a été attaqué par une vedette guinéenne et par la suite abordé et arraisonné par les autorités guinéennes (arrêt, par. 33) pour avoir prétendument importé illégalement « du gazole à l'intérieur du rayon des douanes de la Guinée » (arrêt, par. 116). « Le même jour, le navire et son équipage ont été conduits à Conakry, Guinée, où le capitaine a été mis en état d'arrestation » (arrêt, par. 33). « Entre le 10 et le 12 novembre 1997, la cargaison de gazole que transportait le navire, et qui s'élevait à 4 941,322 tonnes métriques, a été déchargée sur ordre des autorités guinéennes » (arrêt, par. 33). Suite aux poursuites pénales engagées contre le capitaine devant les juridictions nationales guinéennes (arrêt, par. 34, 36 et 37), la cour d'appel de Conakry, par arrêt du 3 février 1998, « a condamné le capitaine à une peine de prison de six mois avec sursis, à une amende de 15 354 040 000 francs guinéens et ... a ordonné la confiscation de la cargaison et la saisie du navire en garantie du paiement de l'amende

au moment de l'arraisonnement du navire vincentais par les autorités guinéennes- ; si le *Saiga* n'avait pas été immatriculé sur les registres vincentais, la présomption du contrôle effectif aurait été renversée, ce qui aurait permis de prendre des mesures à l'égard dudit navire -ne possédant plus de nationalité-, et excluant alors la compétence exclusive de Saint-Vincent les Grenadines¹⁸¹. Toutefois, le TIDM adopte l'argumentation vincentaise selon laquelle « *tout comme une personne ne devient pas apatride une fois que son passeport est arrivé à expiration, un navire ne cesse pas de demeurer au registre de Saint-Vincent lorsque le certificat provisoire arrive à expiration* ». En somme, la compétence exclusive de l'Etat du pavillon et la présomption de son contrôle effectif sur le navire lorsque celui-ci est immatriculé constituent des obstacles à l'affirmation de sa compétence juridictionnelle par l'Etat côtier.

Les tentatives de renforcement des conditions d'immatriculation. Prenant constat de l'échec du cadre juridique issu de la CNUDM, les Etats coopérants dans la lutte contre la pêche INN -souvent ceux le plus impactés par la pêche INN dans leur ZEE- ont adopté, en 1986, un accord international visant à établir des conditions d'immatriculation (« *La Convention 1986* »)¹⁸². Précisons qu'elle n'est pas entrée en vigueur, faute d'adhésion suffisante. Celle-ci impose à l'Etat du pavillon de 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'Etat du pavillon d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires qui battent son pavillon* »¹⁸³. Concrètement, la Convention cherche à renforcer l'exercice du contrôle effectif par l'Etat du pavillon en l'obligeant à établir une participation minimale de ses nationaux à la propriété des navires battant son pavillon. Précisons que dans le cadre de l'Union européenne, ces règles sur la participation minimum des nationaux en tant que propriétaires des navires doivent être conformes à la liberté d'établissement¹⁸⁴.

» (arrêt, par. 38). Le 28 février 1998, « la mainlevée de l'immobilisation [du *Saiga*] est intervenue » (arrêt, par. 165). « Le capitaine et six membres d'équipage sont restés à Conakry jusqu'à la mainlevée de l'immobilisation du navire » (arrêt, par. 33). »

¹⁸¹ CNUDM, art. 94. 6).

¹⁸² Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, le 7 février 1986.

¹⁸³ Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, art 8. 2).

¹⁸⁴ V. CJCE, *Factortame II*, 25 juillet 1991, C-221/89 (statuant sur des questions préjudicielles).

Aussi, la Convention vise à assurer un recrutement minimal des ressortissants de l'Etat du pavillon ; les Etats ayant ratifié cette Convention¹⁸⁵ s'engage à respecter « *le principe qu'une partie satisfaisante de l'effectif des officiers et des équipages des navires marchands qui battent son pavillon est constituée par des nationaux ou des personnes domiciliées ou ayant légalement leur résidence permanente dans l'Etat d'immatriculation* ». L'adoption de ces dispositions est motivée par l'idée selon laquelle « *l'Etat du pavillon ne peut effectivement exercer sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon, comme le requiert l'article 94, paragraphe 1, de la Convention, que lorsqu'il peut aussi exercer la juridiction et le contrôle appropriés sur les propriétaires des navires.* ».

L'absence d'entrée en vigueur de cette Convention laisse largement perdurer les registres de libre immatriculation issus du cadre juridique de la *CNUDM*, et fait montre -une nouvelle fois- de l'insuffisance de la coopération internationale en matière de lutte contre la pêche illicite. Précisément, seulement quinze Etats adhèrent à l'objectif d'« *assurer ou, le cas échéant, renforcer le lien authentique entre l'Etat et les navires battant son pavillon* » par des mécanismes d'identification des responsables (propriétaires des navires et exploitants) et ainsi exercer effectivement son contrôle sur les navires battant son pavillon.

L'action de l'Union européenne contre les pavillons de complaisance. L'Union n'est pas partie à la Convention sur les conditions d'immatriculation des navires, ce qui démontre que de conséquences plus larges en cas de ratification. En effet, les obligations de recrutement de ressortissants européens sera également valable pour des navires autres que les navires de pêche provoquant *in fine* des changements structurels de la flotte européenne ; ce qui motive probablement le refus de ratification. Toutefois, l'Union exige, depuis janvier 2016¹⁸⁶, que les navires de pêche de l'Union -de plus de 15 mètres- opérant en dehors des eaux de l'Union, ainsi que les navires de pêche de pays tiers autorisés à pêcher dans les eaux de l'Union, doivent avoir un numéro d'identification des navires tel que prévu par les travaux de l'Organisation maritime internationale¹⁸⁷ ; il s'agit d'un système de numérotation unique des navires comportant sept

¹⁸⁵ Liste disponible https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&clang=fr [consulté le 17/08/20 à 14 :25].

¹⁸⁶ Règlement d'exécution (UE) no 2015/1962 de la Commission du 28 octobre 2015 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la PCP.

¹⁸⁷ Système adopté par la Résolution A.1078 (28) le 4 décembre 2013 et visé par la Convention SOLAS 1974 au chapitre XI-1 règle 3.

chiffres et destiné être la carte d'identité du navire depuis sa construction jusqu'à sa mise au rebut, peu importe qu'il y ait eu des changements de pavillons des navires. L'objectif est alors d'identifier les navires ayant pratiqué une pêche non durable sous le pavillon d'un Etat tiers afin que les Etats membres refusent de lui accorder une licence de pêche. A ce stade, il est possible de remarquer que le champ d'application du règlement n°2015/1962 est restreint aux navires de l'Union qui font plus de 15 mètres ; peut-être serait-il plus efficace d'exiger un numéro OMI pour tous les navires de l'UE. A tout le moins, ce nouveau système rompt avec l'ancien dispositif européen d'identification des navires et son fichier de flotte de pêche communautaire (FPC)¹⁸⁸, dont l'expérience a démontré l'impuissance pour éradiquer les pratiques illégales de la flotte de pêche extérieure de l'UE¹⁸⁹. D'ailleurs, notons que le système OMI permettrait aux Etats membres de remplir effectivement leur obligation de refuser l'octroi d'une licence de pêche à des navires de pêche immatriculés antérieurement dans un autre Etat lorsqu'ils ont, à cette occasion, compromis les mesures internationales de conservation et de gestion pour la pêche en haute mer¹⁹⁰.

Si la pratique des pavillons de complaisance est fortement vectrice de commissions d'infractions aux mesures -internationales et domestiques- de conservation et de gestion des ressources halieutiques, et que l'Union ne dispose pas d'un dispositif suffisamment performant pour lutter contre cette pratique, celle-ci s'est tout de même dotée d'un règlement visant à éradiquer la pêche INN qui pourrait s'avérer efficace pour décourager les changements successifs de pavillons. Fondé sur l'importance de la position commerciale de l'Union, le *règlement INN* renforce les mesures du ressort de l'Etat du port afin d'empêcher les navires de débarquer, dans les ports de l'Union, leurs produits issus de la pêche INN. Il est loisible de penser que les changements de pavillons par les navires de pêche deviendront moins attractifs dans la mesure où il sera *in fine* impossible de commercialiser leurs produits.

¹⁸⁸ V. Règlement (CE) n°26/2004 de la Commission du 30 décembre 2003 relatif au fichier de la flotte de pêche communautaire.

¹⁸⁹ A ce titre, il peut être mentionné l'affaire du *Simonas Daukantas* qui a pu obtenir pavillon polonais après avoir pêché sous le pavillon de Belize alors que cet Etat avait été sanctionné d'un carton rouge par l'Union, le 24 mars 2014, en application du règlement n°1005/2008, en raison de son manque de contrôle sur ses navires et son manque de coopération dans la lutte internationale contre la pêche illicite ; sur ce point V. WWF, Oceana, The Pew Charitable Trusts, EJP (Environmental Justice Foundation), « *Pour un meilleur contrôle de la flotte de pêche externe de l'UE. Un numéro, un bateau : des numéros OMI obligatoires pour les navires de l'UE pêchant en dehors des eaux communautaires* », étude de cas, juin 2016.

¹⁹⁰ *Accord FAO 1993*, article III. 5).

Section II. Le règlement INN, un moyen de contourner ces difficultés issues du droit international.

En adoptant le *règlement INN*¹⁹¹, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, l'Union montre son ambition de lutter contre la pêche illicite en restreignant l'accès à son marché. Les mesures phares du *règlement INN* consistent à améliorer la traçabilité des produits de la mer et interdire l'importation des produits issus de la pêche INN grâce à un système de certificats de capture¹⁹², la restriction de l'accès aux ports européens¹⁹³, ou encore l'identification des navires et des Etats engagés dans la pêche INN¹⁹⁴ afin de prononcer des sanctions commerciales¹⁹⁵. En somme, il s'est agi de renforcer les mesures du ressort de l'Etat du port, sur le modèle du *PSMA FAO 2009* (I). L'on remarque que ces mesures constituent des restrictions aux échanges commerciaux qu'il conviendra de confronter aux obligations de l'Union dans le cadre de l'OMC, qui prohibent les mesures discriminatoires (II).

I. Un renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port, un moyen de lutte fondé sur la position commerciale importante de l'Union.

Par le *règlement INN*, l'Union a entendu renforcer les mesures du ressort de l'Etat du port de ses Etats membres, ce qui a pour effet de créer un cadre juridique similaire au *PSMA FAO 2009*. Il s'agit d'une rationalisation de l'accès aux ports communautaires, ce qui est conforme au droit international de la mer (A). Par cette rationalisation, et l'édiction d'un nouveau régime de sanctions commerciales, l'Union restreint l'accès à son marché (B).

¹⁹¹ Règlement n°1005/2008, *op. cit.*

¹⁹² *Idem.* Articles 12 et s.

¹⁹³ *Idem.* Article 5.

¹⁹⁴ *Idem.* Articles 25 et s.

¹⁹⁵ *Idem.* Chapitre VII « mesures à l'égard des navires de pêche et Etats impliqués dans la pêche INN », articles 37 et s.

A. L'absence d'un droit d'accès aux ports en vertu du droit international de la mer.

Les ports se situent dans les eaux intérieures des Etats et relèvent ainsi de la souveraineté de ceux-ci¹⁹⁶. A ce titre, ils disposent d'un large pouvoir discrétionnaire concernant les conditions d'accès à leurs ports¹⁹⁷. En outre, le droit international ne confère pas un droit général d'accès aux ports pour les navires étrangers. Notons que la Convention sur le régime international des ports maritimes¹⁹⁸ met en place un régime d'accès au port fondé sur le traitement national et la réciprocité entre les Parties contractantes. Toutefois, cette convention a faiblement été ratifiée par les Etats d'une part, et exclut de son champ d'application les navires de pêche d'autre part¹⁹⁹. En outre, les articles 4. 1. b., 7 et 9 du *PSMA FAO 2009* prévoient des mesures de restrictions²⁰⁰, voire des interdictions d'entrée aux ports²⁰¹. Il faut relever qu'il existe certaines exceptions qui permettent aux navires étrangers d'entrer dans un port sans que l'Etat du port ne puisse s'y opposer, bien que dans certains cas, les intérêts de l'Etat du port ou de l'Etat côtier peuvent l'emporter sur ceux du navires²⁰² : il s'agit de la force majeure et de la situation de détresse d'un navire. Enfin, soulignons que le principe de non-discrimination -de droit ou de fait- à l'encontre d'un pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant, restreint la compétence normative de l'Etat du port. Ce principe est opposable à tous les Etats ayant ratifié la *CNUDM*²⁰³ et les accords du *GATT*²⁰⁴.

En somme, c'est la compétence normative de l'Etat du port -car l'Etat est souverain- que l'Union a mis à profit avec son *règlement INN* afin d'être en mesure de contrôler les navires de pêche lorsqu'ils débarquent leurs produits.

¹⁹⁶ *CNUDM*, art. 2.

¹⁹⁷ *CNUDM*, art. 25(2) ; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), 27 juin 1986, § 213 ; Sur la juridiction de l'Etat du port à l'égard des activités maritimes exercées par des navires étrangers V. MOLENAAR (E.), « Port state jurisdiction », *Max Planck Encyclopaedias of International Law*, 2014.

¹⁹⁸ *Convention et Statut sur le régime international des ports maritimes*, 9 décembre 1923, Genève.

¹⁹⁹ *Idem.*, art. 14 « *Le présent statut ne vise en aucune manière les navires de pêche, ni les produits de leur pêche.* ».

²⁰⁰ Aux termes de l'article 7 du *PSMA FAO 2009* « *Chaque partie désigne et fait connaître les ports dans lesquels les navires peuvent demander à entrer en vertu du présent Accord.* ». L'annexe C précise les informations devant être fournies par les navires sollicitant l'entrée dans les ports.

²⁰¹ Aux termes de l'article 9, les Parties contractantes peuvent autoriser ou refuser l'accès au port en fonction des informations communiquées par le navire.

²⁰² Sur la balance des intérêts du navire et ceux de l'Etat du port, un exemple intéressant et actuel concerne les interdictions et restrictions d'accès aux ports par de nombreux Etats pendant la pandémie de Covid-19 ; V. MIRON (A.), « Port Denials : What are States' International Obligations ? », *The Maritime executive*, 12 avril 2020 ; disponible sur <https://www.maritime-executive.com/author/alina-miron> [consulté le 18/08/20 à 8:15]

²⁰³ *CNUDM*, art. 119. 3) et 227.

²⁰⁴ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947.

B. Le règlement INN : un renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port pour restreindre l'accès au marché européen.

Un moyen efficace d'éradiquer la pêche INN. Le renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port est considéré comme le moyen le plus efficace -car le moins coûteux- pour lutter contre la pêche INN. Effectivement, les coûts générés pour surveiller sa ZEE ou une partie de la haute mer peuvent être très élevés pour l'Etat du pavillon et l'Etat côtier en raison des opérations ponctuelles répétées que cela exigerait. En contrôlant les navires dans les ports, les frais sont amoindris et le contrôle du respect des lois et règlements de l'Etat côtier renforcé. Le renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port a pour objectif d'éviter que les produits ne puissent être commercialisés sur le marché de l'Union²⁰⁵ ; les Etats membres de marché interdisent les importations et les exportations de produits issus de la pêche INN (via les mesures à l'égard des navires pratiquant la pêche INN et pays tiers non-coopérants²⁰⁶) en s'appuyant sur les mesures d'inspections de l'Etat du port (via les mesures de restriction d'accès²⁰⁷).

Les inspections au port des navires de pêche des pays tiers. L'article 4 sur le régime d'inspection au port interdit « *aux navires de pêche des pays tiers d'accéder aux ports des Etats membres, de bénéficier des services portuaires et de mener des opérations de débarquement ou de transbordement dans lesdits ports, à moins qu'ils ne répondent aux exigences énoncées dans le présent règlement, sauf en cas de force majeure ou de détresse au sens de l'article 18 de la CNUDM (« force majeure ou détresse ») pour bénéficier des services strictement nécessaires pour régler ces situations.* ». En somme, le règlement INN -comme le PSMA FAO 2009- prévoit

²⁰⁵ Un objectif affiché dans le préambule du règlement INN, considérant 9 : « *Les règles communautaires et, en particulier, le titre II du règlement (CEE) n° 2847/93 prévoient un vaste système destiné à contrôler la légalité des captures effectuées par les navires de pêche communautaires. Le système appliqué actuellement aux produits de la pêche capturés par les navires de pêche des pays tiers et importés dans la Communauté n'assure pas un niveau de contrôle équivalent. Cette faiblesse incite dans une large mesure les opérateurs étrangers pratiquant la pêche INN à commercialiser leurs produits dans la Communauté pour accroître la rentabilité de leurs activités. La Communauté européenne est le premier marché et le premier importateur mondial de produits de la pêche ; il lui incombe donc tout particulièrement de faire en sorte que les produits de la pêche importés sur son territoire ne proviennent pas de la pêche INN. Il convient dès lors d'instaurer un nouveau régime permettant un contrôle adéquat de la chaîne d'approvisionnement des produits de la pêche importés dans la Communauté.* ».

²⁰⁶ Règlement INN, chapitre VII « *Mesures à l'égard des navires de pêche et Etats impliqués dans la pêche INN* ».

²⁰⁷ *Idem.*, chapitre II « *Inspections des navires de pêche de pays tiers dans les ports des Etats membres* ».

des restrictions d'accès au port pour les navires étrangers²⁰⁸ en exigeant une notification préalable²⁰⁹, dont les informations seront examinées par les autorités portuaires avant d'autoriser ou de refuser l'accès²¹⁰. Afin d'éviter que des pratiques frauduleuses se mettent en place entre les différentes compagnies de pêche, cette disposition interdit également les opérations de transbordement²¹¹ entre navires tiers et navires communautaires dans les eaux communautaires et en dehors ; ces opérations devant s'effectuer exclusivement au port, ou en dehors des eaux communautaires lorsque les navires sont enregistrés comme navires transporteurs auprès d'une ORGP. Soulignons que le régime d'accès au port s'applique uniquement aux navires de pêche des pays tiers et non aux navires communautaires²¹².

La désignation des ports européens. Afin d'améliorer les inspections aux ports, et éviter l'émergence d'une pratique de « port de complaisance²¹³ » au sein de l'Union, les Etats membres doivent notifier à la Commission européenne « *les ports ou les lieux situés à proximité du littoral où les débarquements ou opérations de transbordement de produits de la pêche et les services portuaires sont autorisés*²¹⁴ ». Les navires de pêches des pays tiers peuvent uniquement être autorisés à entrer dans les ports désignés²¹⁵, ces derniers étant présumés capables de se conformer aux règles d'inspection.

L'interdiction d'importation de produits issus de la pêche INN. La lecture de l'article 12 (1) nous enseigne que : « *L'importation, dans la Communauté, de produits de la*

²⁰⁸ Le régime d'inspection du *règlement INN* s'applique uniquement à l'accès des navires de pêche de pays tiers aux ports des Etats membres, à l'exclusion des navires communautaires V. *règlement INN*, chapitre II « *Inspections des navires de pêche de pays tiers dans les ports des Etats membres* ».

²⁰⁹ *Règlement INN*, art. 6.

²¹⁰ *Idem.*, article 7 ; Un navire est autorisé à entrer dans un port communautaire si les informations fournies en application de l'article 6 sont complètes et si les produits de la pêche sont accompagnés du certificat de capture.

²¹¹ C'est-à-dire le déchargement sur un autre navire d'une partie ou de la totalité des produits de la pêche se trouvant à bord d'un autre navire V. *règlement INN*, art. 2. 11) ; Précisons que ces activités de transbordements ont particulièrement été rationalisées par le *règlement INN* -tout comme le PSMA FAO- car « *Les transbordements en mer échappent à tout contrôle effectif de la part des États du pavillon ou des États côtiers et constituent pour les opérateurs pratiquant la pêche INN un moyen habituel de dissimuler le caractère illicite de leurs captures. Il est donc justifié que la Communauté n'autorise les opérations de transbordement que si elles sont effectuées dans les ports désignés des États membres, dans les ports des pays tiers entre des navires de pêche communautaires ou en dehors des eaux communautaires entre des navires de pêche communautaires et des navires de pêche enregistrés comme navires transporteurs auprès d'une organisation régionale de gestion des pêches* » (*règlement INN*, considérant 11).

²¹² Dans le cas des navires communautaires impliqués dans la pêche INN, ils ont l'autorisation d'accéder à leur port d'attache uniquement (article 37. 5.).

²¹³ Comme pour la pratique des pavillons de complaisance, cela consiste pour les navires de pêche à débarquer leurs produits dans les ports dont ils savent que les contrôles sont laxistes, voire inexistantes.

²¹⁴ *Règlement INN*, art. 5. 1).

²¹⁵ *Idem.*, art. 5. 2).

pêche issus de la pêche INN est interdite » ; pour identifier les produits de la pêche issus de la pêche INN, cet article met en place des certificats de capture²¹⁶ pour vérifier que les prises sont conformes aux MCG des ressources halieutiques. Si le certificat de capture présenté par l'importateur ne respecte pas les mesures de conservation -internationales et nationales-, les autorités compétentes des Etats membres doivent refuser l'importation²¹⁷. Il faut comprendre que cette interdiction d'importation affecte les navires de pêche étrangers, qui doivent s'acquitter des droits de douanes, alors que les navires communautaires ont accès au marché de l'Union sans barrière tarifaire²¹⁸.

Des sanctions commerciales à l'égard des navires et des Etats tiers impliqués dans la pêche INN. Le règlement INN prévoit un système de recensements des navires de pêche pratiquant la pêche INN²¹⁹ et des pays tiers non-coopérants²²⁰ qui permettent d'établir respectivement une « *liste communautaire des navires INN*²²¹ », et une « *liste des pays tiers non-coopérants*²²² ». La liste communautaire des navires INN permet aux Etats membres d'identifier les auteurs d'infractions aux MCG des pêches et de prendre, par conséquent, des mesures à leur égard ; il s'agit notamment de retrait d'autorisation de pêche délivrés par les Etats membres ou encore l'interdiction d'accéder à un port communautaire pour les navires de pêche des pays tiers²²³. Concernant les pays tiers impliqués dans la pêche INN, ils font en premier lieu l'objet d'un « carton jaune²²⁴ » afin de les sommer de prendre des mesures adéquates en termes de gestion durable des pêches. Si ceux-ci n'adoptent pas un comportement conforme, un « carton rouge » leur est opposé -les inscrivant automatiquement sur la liste-, donnant lieu à des sanctions commerciales à leur égard²²⁵.

²¹⁶ *Idem.*, art. 12 et s.

²¹⁷ *Idem.*, article 18.

²¹⁸ Toutefois, les navires communautaires ne sont pas exempts de l'exigence d'un certificat de capture pour débarquer leurs produits de la pêche. Ce système de certification, inspiré des systèmes des ORGP, est le moyen qui a été choisi pour renforcer l'effectivité du contrôle des Etats membres sur les navires de pêche battant leur pavillon.

²¹⁹ *Idem.*, chapitre V.

²²⁰ *Idem.*, chapitre VI.

²²¹ *Idem.*, article 27.

²²² *Idem.*, article 33.

²²³ *Idem.*, article 37.

²²⁴ En 2012, l'UE a distribué des cartons jaunes à huit pays – le Belize, le Cambodge, les Fidji, la Guinée, le Panama, le Sri Lanka, le Togo et le Vanuatu ; V. 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.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D1117\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D1117(02)&from=FR)

²²⁵ *Idem.*, article 38.

L'édition de sanctions commerciales unilatérales par l'Union à l'égard de pays tiers pose nécessairement la question de leur conformité au droit international économique de l'OMC.

II. Le règlement INN a priori compatible avec le droit international économique de l'OMC.

L'OMC et l'Union. L'Union est considérée par l'OMC comme membre à part entière depuis le 1^{er} décembre 2009²²⁶. A ce titre, elle est soumise, comme tous les autres membres, aux règles internationales définies dans ce cadre. Ces deux organisations présentent certaines similitudes dans leur ambition de mettre en place un système économique libéral, mais également de protéger l'environnement. L'Accord de Marrakech reconnaît dans son préambule « *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* » et l'Union s'engage pour « *un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » et le « *développement durable de la planète*²²⁷ ». En outre, ces deux organisations visent à éliminer les discriminations au commerce international. En application du *règlement INN*, l'Union a prononcé des sanctions commerciales à l'égard de pays importateurs de produits de la pêche issus de la pêche INN. La question de savoir si ces sanctions sont compatibles avec le droit de l'OMC. D'ailleurs, cette question se posait dès l'adoption du règlement dans la mesure où, en tant qu'acte de droit dérivé, le règlement INN est hiérarchiquement inférieur à l'accord du GATT dans l'ordre juridique de l'Union européenne²²⁸.

La compatibilité du règlement INN au GATT. En principe, les interdictions d'importations, tout comme les refus d'accès au port, sont contraires à l'article XI du GATT qui vise à éliminer toute restriction quantitative au commerce international. Toutefois, elles pourraient être justifiées, en vertu de l'article XX qui prévoit des exceptions lorsque les mesures discriminatoires sont « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des*

²²⁶ La Communauté européenne avait signé l'acte final instituant l'OMC le 15 avril 1994 ainsi que les accords et protocoles d'accords des annexes 1 à 4 ; V. décision 94/800/CE du Conseil, 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (JOCE, n° L 336, p.1).

²²⁷ TUE, article 3 § 3 et § 5.

²²⁸ L'article 218 § 11 du TFUE envisage le contrôle de compatibilité des accords internationaux seulement vis-à-vis du droit primaire de l'Union, impliquant que le droit dérivé est hiérarchiquement inférieur.

*animaux ou à la préservation des végétaux*²²⁹ » ou qu'elles se rapportent « à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales²³⁰ ». En somme, les mesures prises par l'Union ne doivent pas être un « moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent » ou « une restriction déguisée au commerce international²³¹ », c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être plus restrictives que ce qui est nécessaire pour achever un objectif légitime.

En outre, eu égard aux nombreuses prises accessoires que génère la pêche INN, l'exception qui a trait à la protection de la moralité publique²³² semble pertinente pour interdire l'importation des produits de la pêche issus de la pêche INN. Soulignons que lorsqu'elle avait interdit l'importation de produits dérivés du phoque²³³ -sous réserve de quelques exceptions-, la protection de la moralité publique avait été acceptée par le Groupe spécial et confirmée par l'Organe d'appel²³⁴. En revanche, la Communauté avait échoué à prouver que son régime applicable aux produits dérivés du phoque satisfaisait aux prescriptions du texte introductif de l'article XX ; à savoir la nécessité des mesures pour achever un objectif légitime. Ainsi, cette éventuelle justification est soumise à l'empirisme de chaque mesure restrictive.

A tout le moins, les dispositions pertinentes du *GATT* interdisant des mesures discriminatoires ont déjà été mises en cause dans des différends afférant à la pêche²³⁵ mais jamais conclusives dans ceux ayant trait à des activités de pêche INN²³⁶.

²²⁹ *GATT*, article XX. b).

²³⁰ *GATT*, article XX. g).

²³¹ *GATT*, article XX.

²³² *GATT*, article XX. a).

²³³ Règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque

²³⁴ V. Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, rapport adopté avec la recommandation de mettre la mesure en conformité, le 18 juin 2014.

²³⁵ Notamment V. États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes ; l'affaire *crevettes-tortues*, affaires n° 58 et 61, décision adoptée le 6 novembre 1998, WT/DS58/AB/R.

²³⁶ V. ORELLANA (M.), « Swordfish Dispute between the EU and Chile at the ITLOS and the WTO », *Nordic Journal of International Law*, Brill, 2002 ; l'auteur mentionne une affaire qui aurait pu faire émerger un précédent utile. Il s'agit de la décision du Chili, il y a plus de dix ans, de refuser l'accès au port et les débarquements d'espadon capturé par les navires espagnols en haute mer à proximité des eaux chiliennes. Le refus était fondé sur des manquements présumés de l'Union à coopérer en ce qui concerne les espèces hautement migratoires, mais celle-ci a menacé de contester l'action du Chili à l'OMC. Après que le Chili a déposé une plainte auprès du Tribunal international du droit de la mer, le différend a été résolu.

Titre 2. L'Union européenne et la recherche d'un cadre normatif dissuasif pour les acteurs de la pêche INN.

Désormais, les développements vont se concentrer sur la mise en œuvre des mécanismes mis en place par le *règlement INN*. Si la première décennie d'application a permis de réelles améliorations sur les législations des Etats membres, les mesures de contrôle et d'inspection représentent des investissements financiers assez importants, expliquant notamment certaines disparités dans la réalisation des contrôles d'un Etat à l'autre. Aussi, La menace des sanctions commerciales et l'adoption de sanctions commerciales ont poussé certains pays tiers considérés alors comme non-coopérants à prendre les réformes nécessaires pour lutter contre la pêche INN. Nous verrons ainsi que le *règlement INN* conduit les Etats à adopter un comportement plus responsable (Chapitre 1).

Enfin, nous terminerons par exposer certaines difficultés qui se présentent face à l'action européenne. Il faudra instruire la problématique qui se pose dans les zones maritimes disputées. En tant que zones de conflits de compétences entre Etats riverains, l'affirmation de sa compétence pour l'Etat côtier est rendue incertaine. Il conviendra de prendre en considération les récents événements auxquels l'Union a été confrontés. Avec la sortie du Royaume-Uni, le *règlement INN* pourrait perdre en efficience et en efficacité. Aussi, ce texte a cherché à mettre en place une coopération de surveillance des activités de pêche entre les Etats membres afin de résoudre les conflits de compétences dans les zones disputées. L'avenir de la surveillance des zones disputées entre les Etats membres et le Royaume-Uni demeure ignoré. L'actuelle crise sanitaire mondiale liée au covid-19 présente également son lot d'incertitudes eu égard aux mesures prises pour éviter la propagation du virus en mer et dans les ports (Chapitre 2).

Chapitre 1. Vers une responsabilisation des Etats

Par sa nouvelle stratégie pour éradiquer la pêche illicite, l'Union incite les Etats tiers et ses Etats membres à être plus responsables. Cela peut passer par un changement de leur législation nationale afin de promouvoir une pêche durable, la mise en place de mécanismes de contrôles des navires de pêche, notamment en ayant recours aux nouvelles technologies²³⁷, ou encore l'adoption de règles en matière de sanctions dissuasives à l'égard des navires impliqués dans la pêche INN. Il convient de distinguer les mécanismes qui permettent une responsabilisation des Etats tiers de ceux qui concernent les Etats membres.

A ce titre, il faut remarquer que les sanctions commerciales prononcées par l'Union ont prouvé leur efficacité pour inciter les Etats tiers à lutter contre la pêche illicite pratiquée par les navires battant leur pavillon (Section 1). En outre, le nouveau cadre juridique adopté en relation avec le *règlement INN* a également visé à assurer que les Etats membres coopèrent à la lutte contre la pêche INN, que ce soit par la surveillance de leurs côtes ou leur contrôle en tant qu'Etat de pavillon (Section 2).

Section 1. La responsabilisation des Etats tiers, l'utilité des sanctions commerciales

Nous venons d'instruire la compatibilité des sanctions commerciales prévues par le *règlement INN* avec les obligations de l'Union vis-à-vis du droit international économique. Il est désormais important de déterminer si ces sanctions s'avèrent un moyen efficace de lutter contre la pêche INN. Bien que l'application du *règlement INN* soit relativement récente, certains exemples montrent que les sanctions commerciales portent leur fruit pour responsabiliser les Etats tiers, devant nécessairement promouvoir une gestion durable pour accéder au marché européen (II). Pour éviter tout arbitraire dans le prononcé de ces mesures, le *règlement INN* met en place des mécanismes transparents d'identification des navires et des pays tiers impliqués dans la pêche INN (I).

²³⁷ V. le *règlement contrôle*, considérant 8.

I. Les mécanismes du règlement INN permettant d'identifier les contrevenants

Aux fins d'identification des contrevenants, l'Union a mis en place un système d'alerte communautaire facilitant l'inscription de ceux-ci sur les listes communautaires (A). Consciente des difficultés auxquelles les pays en voie de développement sont confrontés pour lutter contre la pêche INN, notamment en termes de suivi, de contrôle et surveillance (SCS) des activités de pêche, l'Union n'a pas manqué de prévoir un système allégé les concernant, évitant ainsi la rupture des relations commerciales avec des pays dont l'économie nationale repose sur la pêche (B).

A. Le système d'alerte communautaire facilitant le recensement des contrevenants

Le fonctionnement du système. Pour permettre que des sanctions commerciales soient prises à l'encontre des pays tiers non-coopérants, il est apparu nécessaire de mettre en place un système d'identification efficace, non arbitraire et non discriminatoire. Par conséquent, un système d'alerte communautaire reposant sur des critères d'identification transparents a été mis en place²³⁸. Ce dernier met en relation les Etats membres, les pays tiers et la Commission en prévoyant un système d'échanges d'informations qui doivent déterminer s'il apparaît « *un doute fondé quant à la conformité des navires de pêche ou des produits de la pêche de certains pays tiers avec les lois ou les réglementations, y compris les lois ou réglementations applicables communiquées par des pays tiers dans le cadre de la coopération administrative visée à l'article 20, paragraphe 4, ou avec les mesures internationales de conservation et de gestion applicables [...]*²³⁹ ». Le cas échéant, la Commission est tenue de publier un avis d'alerte au Journal Officiel de l'Union européenne « *destiné à prévenir les opérateurs et à garantir que les Etats membres prennent les mesures appropriées à l'égard des pays tiers concernés [...]*²⁴⁰ ».

La transparence du système. La publication de l'avis d'alerte est conditionnée par des informations recueillies par les autorités des Etats membres, des Etats tiers, ou encore des ressortissants européens. Grâce aux systèmes d'inspections dans les ports²⁴¹, de certificats de

²³⁸ V. Règlement INN, article 23. 1).

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ Règlement INN, chapitre 2 « *Inspections des navires de pêche de pays tiers dans les ports des Etats membres* ».

captures²⁴², et des règles adoptées au sein des ORGP²⁴³ en matière d'observation, les autorités des Etats membres sont en mesure de prévenir la Commission lorsque des doutes apparaissent quant à la pratique d'un navire, voire -lorsque les infractions sont nombreuses- d'un Etat. L'accent est également mis sur la responsabilité des ressortissants européens²⁴⁴, dont les Etats membres doivent encourager à révéler toute « *information dont ils ont connaissance concernant des intérêts juridiques, bénéficiaires ou financiers dans des navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers ou concernant un contrôle sur de tels navires, ainsi que le nom des navires concernés*²⁴⁵ ». En outre, les informations peuvent également provenir de pays tiers dans le cadre de l'assistance mutuelle²⁴⁶ qui met en relation les autorités administratives des Etats membres et des Etats tiers. Cette coopération repose sur un système d'information automatisé (« système d'information sur la pêche INN »), géré par la Commission.

L'objectif du système. La publication de l'alerte au journal officiel permet le recensement des contrevenants, et favorise ainsi l'établissement d'une part de la liste communautaire des navires INN²⁴⁷ et d'autre part de la liste des pays tiers non-coopérants²⁴⁸. Or, ce sont ces listes qui sont à l'origine des interdictions d'entrée au port pour les navires impliqués dans la pêche INN, et des sanctions commerciales contre les pays tiers non responsables.

B. La considération des difficultés pour les Etats en voie de développement

Une déclinaison adaptée au droit international de l'environnement. Il est louable de noter que l'Union a adapté son système pour les pays en voie de développement ; les autorités administratives de ces Etats possèdent moins de moyens que ceux des pays développés,

²⁴² Règlement INN, chapitre 3 « *Système de certification des captures applicable à l'importation et à l'exportation des produits de la pêche* » ; Pour les informations obtenues au titre des certificats de captures V. Règlement INN, Annexe II.

²⁴³ Règlement INN, chapitre X « *mise en œuvre des dispositions adoptées dans le cadre de certaines organisations régionales de gestion des pêches en matière d'observation des navires de pêche* » ; Précisons que de telles règles concernant l'observation sont également prévues par les APPD avec les pays tiers, permettant ainsi d'obtenir des informations des pays tiers avec qui l'Union entretient une relation commerciale.

²⁴⁴ V. Règlement INN, chapitre VIII « *ressortissants* ».

²⁴⁵ Règlement INN, article 40. 1).

²⁴⁶ Règlement INN, chapitre XI « *assistance mutuelle* ».

²⁴⁷ Règlement INN, article 27.

²⁴⁸ Règlement INN, article 31.

notamment lorsqu'ils ont acquis l'indépendance depuis peu²⁴⁹. Soulignons que cette considération est une adaptation du concept des responsabilités communes mais différenciées, né dans les années 1960 dans le droit international économique et la proclamation d'un Nouvel Ordre Economique International²⁵⁰ (NOEI), puis entériné dans le droit international de l'environnement par la *Déclaration de Stockholm 1972*²⁵¹. L'article 31 du *règlement INN* sur le recensement des pays tiers non-coopérants précise que la Commission prend en considération, lorsqu'elle établit cette liste, « *les capacités existantes des autorités compétentes*²⁵² » pour les pays en développement, ainsi que leurs « *difficultés spécifiques [...] notamment en ce qui concerne le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche*²⁵³ ». Cette déclinaison adaptée au pays en développement est d'autant plus louable que les Etats d'Afrique de l'Ouest sont particulièrement touchés par les activités de pêche INN pratiquées par des navires étrangers²⁵⁴ et souvent défaillants dans la surveillance de leurs côtes, faute de moyen.

Le droit de dénonciation. Le *règlement INN*²⁵⁵ et les APPD²⁵⁶ prévoient un droit de 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* ». En somme, la Commission propose la rupture des relations commerciales lorsqu'il est avéré que le pays tiers ne coopère pas pour éradiquer la pêche INN. A ce jour, aucune dénonciation n'est à relever, ce qui démontre que la persistance d'activités INN dans des zones maritimes sous juridiction des Etats tiers, ou par leurs navires, ne sont pas dues à un manque de volonté mais de moyens.

²⁴⁹ Beaucoup de pays en voie de développement ont acquis l'indépendance durant la seconde moitié du XXème siècle, ce qui a un impact sur l'efficacité de leur Administration. D'ailleurs, les administrations des pays d'Afrique ont eu tendance à mimer le système administratif de leur ancienne puissance coloniale, avec souvent des effets néfastes sur l'efficacité ; V. LANGROD (G.), « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », R.I.S.A. 1973, p. 119 et s. ; V. aussi BUGNICOURT (J.), Le mimétisme administratif en Afrique noire : obstacle majeur au développement, R.F.S.P. décembre 1973, pp. 1239-1267

²⁵⁰ Pour aller plus loin sur cette notion ; V. DUMAS (M.), « Qu'est-ce que le nouvel ordre économique international ? », Revue Tiers Monde, 66, 1976, pp. 265-288.

²⁵¹ V. Les principes 9,10,11,12 et 23 qui insistent sur des obligations différenciées pour les pays en voie de développement, ainsi qu'un transfert technologique et une aide financière provenant des Etats industrialisés.

²⁵² *Règlement INN*, article 31. 5). d).

²⁵³ *Règlement INN*, article 31. 7).

²⁵⁴ SNEIBA (M.), « Sénégal : dénonciation d'accords de pêche non responsable », Afrimag, 2 juin 2020. L'auteur relate quelques 183 cas de pêche INN en Afrique de l'Ouest (sur les côtes de la Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie, Gambie, Sierra Leone), impliquant quelques 144 navires chinois.

²⁵⁵ *Règlement INN*, article 38. 8).

²⁵⁶ V. APPD entre l'Union et les Seychelles, article 17.

Il existe aussi des Etats qui ne coopèrent pas à la lutte contre la pêche illicite et ce, par manque de volonté. Ils se sont ainsi vu imposer des sanctions commerciales, avec parfois un certain succès pour les inciter à coopérer.

II. Les sanctions commerciales, un système dissuasif à améliorer

Il est important de constater que le système de sanctions unilatérales mis en place par l'Union a permis d'engager le dialogue avec de nombreux Etats tiers, et contribué à impliquer davantage d'acteurs dans la lutte contre la pêche illicite (A), bien qu'il serait nécessaire d'harmoniser le système européen avec celui des autres grands importateurs, afin que la lutte européenne soit réellement efficace à l'échelle mondiale (B).

A. Les réussites du système européen

Les cinq facteurs principaux montrant l'irresponsabilité d'un Etat. Une étude menée par des ONG²⁵⁷, portant sur vingt décisions de la Commission relative à des pré-recensements ou des recensements d'Etats tiers fait état des facteurs les plus influents dans le processus décisionnel menant aux sanctions commerciales : un cadre juridique national adéquat, le respect des obligations de contrôle des activités de pêche en tant qu'Etat du pavillon, la mise en œuvre par les Etats côtiers des MCG, la coopération régionale et multilatérale en matière de gestion et d'application des règles dans le domaine de la pêche, et les mesures prises par l'Etat de commercialisation en termes de traçabilité. L'on remarque ainsi que la responsabilisation des Etats opérée par le système européen concerne tant les responsabilités en tant qu'Etat de pavillon, Etat côtier, Etat du port, qu'Etat de commercialisation, quand bien même les pays tiers n'auraient pas ratifié les accords internationaux pertinents en la matière. Il s'agit donc d'inciter les Etats à mettre en œuvre des règles qui sont issues du droit international.

Une coopération accrue par le règlement INN. Le règlement INN renforce la coopération entre les Etats tiers et les institutions de l'Union (principalement la Commission).

²⁵⁷ WWF, EJF, Oceana, The Pew Charitable Trust, « Améliorer les performances de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Procédure d'avertissement par carton du règlement INN de l'UE : examen des décisions prises par la Commission européenne », rapport d'information, juin 2016. Disponible sur http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/3rdCountryCardingGuidelinesReport_FRENCH-FINAL.pdf [consulté le 22/08/20 à 9:01].

En pratique, quatre-vingt-onze pays ont notifié à la Commission²⁵⁸, conformément à l'article 20 du *règlement INN*, qu'ils disposent -en tant qu'Etat du pavillon- « *de mécanismes nationaux destinés à la mise en œuvre, au contrôle et à l'application des lois, des réglementations et des MCG auxquelles sont soumis [leur] navires de pêche* » et que « *[leurs] autorités publiques sont habilitées à attester la véracité des informations contenues dans les certificats de captures et à effectuer la vérification desdits certificats à la demande des Etats membres* », tout en identifiant ces autorités.

Aussi, la Commission a engagé le dialogue avec cinquante Etats depuis l'adoption du *règlement INN*, afin de les inciter à lutter contre la pêche illicite et de promouvoir une pêche durable. Dans le cadre de ces relations, il est notable que quinze Etats ont procédé à des réformes législatives et administratives allant dans ce sens²⁵⁹. Même si ces Etats n'ont pas nécessairement adhérer au droit international en la matière, les réformes constatées font montre de l'adoption de plans d'action nationaux conformes au *PAI-INN 2001*.

Les modalités du *règlement INN* permettant cette responsabilisation. Les modalités ayant permis cette responsabilisation des Etats tiers sont celles rassemblées sous la procédure communément dénommée « procédure de cartons ». Il existe trois sortes de cartons : jaunes, rouges et verts.

Le carton jaune²⁶⁰, prononcé par la Commission, consiste à avertir les pays susceptibles d'être reconnus comme non-coopérants conformément à des critères transparents établis par l'article 31 du *règlement INN* ; il s'agit d'un pré-recensement. Dans le cadre de cette procédure, la Commission engage le dialogue avec le pays tiers concerné ; elle l'invite à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser les activités de pêche INN en question et prévenir celles-ci à l'avenir, tout en lui proposant des solutions pour résoudre les problèmes détectés, assorties d'un délai. De telles procédures ont été engagées depuis l'entrée en vigueur -le 1^{er} janvier 2010- du *règlement INN*. En 2012, ces procédures concernaient le Belize, le Royaume du Cambodge, la République des Fidji, la République de Guinée, la République du Panama, la République socialiste démocratique du Sri Lanka, la République togolaise et la République du Vanuatu²⁶¹. En 2013, la République du Ghana, la République de Corée, et Curaçao ont également été pré-

²⁵⁸ V. 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 Bruxelles, le 1.10.2015 COM (2015) 480 final, p. 6.

²⁵⁹ *Idem*.

²⁶⁰ V. *Règlement INN*, article 32 « démarches envers les pays reconnus comme pays tiers non coopérants ».

²⁶¹ V. Décision de la Commission du 15 novembre 2012, article unique (JO C 354 du 17.11.2012, p. 1.).

recensés comme pays tiers non-coopérants²⁶². En 2014, la République des Philippines²⁶³, la Papouasie²⁶⁴, les Iles Salomon²⁶⁵, Tuvalu²⁶⁶, Saint-Christophe-et-Niévès²⁶⁷ et Saint-Vincent-et-les Grenadines²⁶⁸. Enfin, en 2015, la Thaïlande²⁶⁹. A ce stade de la procédure, les pays avertis peuvent éviter la mise en place de sanctions s'ils se conforment aux propositions de la Commission. En pratique, les cartons jaunes ont eu pour effet d'apporter des réformes en faveur d'une gestion durable des pêches en République des Fidji, au Togo, à Tuvalu, au Vanuatu, aux îles Salomon, en Papouasie-Nouvelle-Guinée²⁷⁰, en Corée du Sud²⁷¹, au Ghana, et à Curaçao. Lorsque ces Etats se sont engagés à promouvoir une gestion durable, ils obtiennent un carton vert. A noter que le pré-recensement du Panama avait été révoqué en octobre 2014 mais qu'il fait de nouveau l'objet d'un pré-recensement depuis décembre 2019²⁷². Lorsque ces Etats parviennent à convaincre la Commission des progrès réalisés et/ou à effectuer, ils peuvent obtenir un délai pour se mettre en conformité²⁷³. Actuellement, La Commission dialogue avec plusieurs pays tiers ayant reçu un avertissement, dans l'attente de la mise en place effective de mesures d'éradication de la pêche INN : l'Equateur, Kiribati, le Libéria, Sierra Leone, Saint Kitts-et-Nevis, Trinidad-et-Tobago, et le Vietnam.

Lorsqu'un Etat ne prend pas les réformes nécessaires, la Commission lui oppose un carton rouge²⁷⁴ ce qui donne lieu à l'application de l'article 18. 1. g), c'est-à-dire au refus d'importation des produits de la pêche des navires battant pavillon de cet Etat. En outre, la Commission propose au Conseil -qui statue à la majorité qualifiée²⁷⁵- les pays à inscrire sur la liste des pays tiers non-coopérants, ce qui donnera lieu à des sanctions encore plus sévères : non

²⁶² V. Décision de la Commission du 26 novembre 2013, article unique (JO C 346 du 27.11.2013, p.26).

²⁶³ Décision de la Commission du 10 juin 2014, JO C 185 du 17.6.2014, p. 17.

²⁶⁴ Décision de la Commission du 10 juin 2014 JO C 185 du 17.6.2014, p. 2.

²⁶⁵ Décision de la Commission du 12 décembre 2014 JO C 447 du 13.12.2014, p. 6

²⁶⁶ Décision de la Commission du 12 décembre 2014 JO C 447 du 13.12.2014, p. 23

²⁶⁷ Décision de la Commission du 12 décembre 2014 JO C 447 du 13.12.2014, p. 16

²⁶⁸ Décision de la Commission du 12 décembre 2014 JO 453 du 17.12.2014, p.5.

²⁶⁹ JO C 142 du 29.04.2015, p. 7.

²⁷⁰ Sur le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; V. WWF, EJF, Oceana, The Pew Charitable Trust, *op. cit.*, juin 2016, étude de cas « Papouasie-nouvelle-Guinée : réponse d'un Etat côtier au recensement de la Commission », p. 15.

²⁷¹ Sur le cas de la Corée du Sud ; V. WWF, EJF, Oceana, The Pew Charitable Trust, *op. cit.*, juin 2016, étude de cas « Corée du Sud : réponse d'un Etat du pavillon au recensement de la Commission », p. 14.

²⁷² Ces informations sont disponibles sur https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf [consulté le 22/08/20 à 13:57].

²⁷³ Règlement INN, article 32. 4). A noter qu'il est également possible pour la Commission d'adopter des mesures d'urgence, pour une durée de six mois prorogables de six mois supplémentaires, « *s'il existe des éléments prouvant que les mesures adoptées par un pays tiers compromettent les mesures de gestion et de conservation adoptées par une organisation régionale de gestion des pêches [...]* » (Règlement INN, article 36).

²⁷⁴ Règlement INN, article 31. 1).

²⁷⁵ Règlement INN, article 33. 1).

seulement les importations seront interdites, mais sont également prescrits l'achat de navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers non-coopérant pas les opérateurs de l'Union, les contrats d'affrètement entre européens et étrangers, l'exportation de produits pêchés par les navires communautaires, la conclusion d'accords commerciaux en matière de pêche ou encore la dénonciation d'un accord bilatéral²⁷⁶. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, six cartons rouges ont été adoptées (Belize, Cambodge, Comores, Guinée, Sri Lanka, Saint Vincent-les-Grenadines) et tous ont ensuite été inscrits sur la liste communautaire. Or, les sanctions commerciales afférentes à l'inscription sur cette liste semblent avoir été suffisamment dissuasives pour certains d'entre eux (le Belize, la Guinée, et le Sri Lanka ont obtenu un carton vert²⁷⁷) mais pas pour tous (Saint Vincent-les-Grenadines, Cambodge, Comores). Ceci peut largement s'expliquer par le fait que le marché européen, bien que le plus important en termes de débouchés économiques pour les contrevenants, n'est pas le seul. En outre, l'on remarque qu'en raison de l'expérience, courte, qui peut être tirée de l'application du *règlement INN*, il faudra attendre pour tirer davantage de conclusions relatives au caractère dissuasif des sanctions commerciales, notamment le fait de savoir si les Etats qui ont obtenu un carton vert seront réellement des alliés dans la lutte contre la pêche INN.

B. La nécessité d'harmoniser les systèmes des grands Etats importateurs, les cas des Etats unis et du Japon

Après le marché européen, ce sont les marchés américain et nippon qui sont le plus prisés par les opérateurs INN. Il est primordial que ces Etats prévoient également un cadre juridique permettant de fermer leur marché aux produits de la pêche INN afin que les opérateurs ne se réorientent pas vers ces débouchés. Si les Etats-Unis se sont dotés d'un système comparable à celui de l'Union, l'absence d'harmonisation des deux systèmes concernant l'identification des pays tiers non-coopérants permet nécessairement aux contrevenants d'écouler leur marchandise sur le marché qui les autorise (1). En outre, le Japon accuse un retard en la matière (2).

²⁷⁶ V. *Règlement INN*, article 38. Notons que le Libéria fait l'objet d'un carton jaune depuis mai 2017, ce qui pourrait donner lieu à la dénonciation de l'APPD avec l'Union. Il sera instructif à l'avenir de voir si cette disposition est dissuasive pour les pays tiers non-coopérants

²⁷⁷ *Règlement INN*, article 34.

1. Le système américain, une harmonisation nécessaire avec le système européen

Les Etats-Unis représentent le deuxième marché mondial pour les pêcheurs. Fort de cette position et engagés dans la gestion durable des ressources halieutiques, les Etats-Unis ont adopté un système de lutte similaire à celui qui vient d'être décrit en Europe²⁷⁸. La loi américaine impose à l'agence publique compétente (*the National Oceanic and Atmospheric Administration*) d'effectuer un rapport biennal au Congrès des pays tiers non-coopérants dans la lutte contre la pêche illicite. En 2013, le Ghana, l'Equateur, le Mexique, la Colombie, l'Italie, la République de Corée, le Panama, l'Espagne, la Tanzanie, le Venezuela ont été identifiés en raison de navires battant leur pavillon qui auraient enfreint des MCG. Outre les deux Etats membres de l'Union identifiés, la Commission européenne n'avait, quant à elle, averti que le Ghana, la République de Corée et le Curaçao, à l'exclusion des autres, notamment l'Equateur à qui elle a adressé un carton jaune seulement en octobre 2019. Le même constat peut être dressé pour les rapports de 2015²⁷⁹, 2017²⁸⁰ et 2019²⁸¹ ; soulignons que le rapport biennal de 2019 identifie encore la République de Corée comme pays tiers non-coopérants, notamment en raison de sanctions insuffisamment efficaces et dissuasives contre ses navires, alors que la Commission européenne lui a adressé un carton vert en avril 2015.

L'on remarque l'absence d'harmonisation patente entre les deux systèmes, permettant aux opérateurs d'orienter leurs ventes vers les marchés ouverts. Par conséquent, une harmonisation est vivement souhaitée pour pallier ce problème, qui mine véritablement les efforts respectifs des deux nations. Etant entendu que ces deux Etats ne peuvent, à eux-seuls, éradiquer la pêche INN ; les autres grands importateurs doivent également jouer leur rôle, comme le Japon.

²⁷⁸ Loi de protection par moratoire de la pêche en haute mer aux filets dérivants (*High Seas Fishing Moratorium Protection Act*) ; disponible sur <https://www.federalregister.gov/documents/2011/01/12/2011-507/high-seas-driftnet-fishing-moratorium-protection-act-identification-and-certification-procedures-to#:~:text=Rule-.High%20Seas%20Driftnet%20Fishing%20Moratorium%20Protection%20Act%3B%20Identification%20and%20Certification,of%20Protected%20Living%20Marine%20Resources> [consulté le 30/08/20 à 21 :00]

²⁷⁹ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2015.

²⁸⁰ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2017.

²⁸¹ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2019.

2. Le retard du Japon, une consommation importante de produits INN

En tant que troisième importateur mondial, le rôle du Japon dans l'éradication de la pêche INN est considérable. Toutefois, une étude de 2019 montre que de nombreux produits issus de la pêche INN ont été importés sur son territoire en 2015²⁸² : vingt-quatre à trente-six pourcents des deux millions de tonnes d'importations contenaient des produits de la pêche INN, d'une valeur comprise entre un et trois milliards de dollars, sur une importation totale de treize milliards de dollars. Si les chiffres sont aussi importants, c'est parce que le Japon n'est pas doté d'un système efficace fondé sur la dimension commerciale de cette pratique, comme c'est le cas aux États-Unis et en Europe. Toutefois, pour la pérennité des pêcheries japonaises, le Parlement japonais a voté à l'unanimité²⁸³, en 2017, en faveur de la ratification du *PSMA FAO 2009* qui -rappelons-le- prévoit des mesures de restrictions d'accès au port assortis d'inspections afin de détecter les prises INN. Si cette ratification présente une étape importante pour lutter contre la pêche INN, il est probable qu'il sera, à l'avenir, opportun d'adopter un système d'identification des pays tiers non-coopérants harmonisé avec les systèmes européen et étatsunien.

Remarquons enfin que les deux plus gros importateurs, après l'Union européenne, les États-Unis et le Japon, sont la Chine et la République de Corée. La première étant fortement impliquée dans les activités INN sur les côtes d'Afrique de l'Ouest, et la seconde étant identifiée par les deux systèmes d'identification des pays non-coopérants.

Le *règlement INN* vise également à responsabiliser les États membres et les impliquer dans la lutte contre la pêche INN. Il est important de déterminer l'effectivité du règlement sur les États membres dans la mesure où le système d'identification américain a déjà pu identifier des activités de pêche INN de navires battant pavillon d'un État membre, montrant des progrès à effectuer en tant qu'État du pavillon.

²⁸² GANAPATHIRAJU (P.) *et al.*, « Estimates of illegal and unreported seafood imports to Japan », Science, Volume 108, octobre 2019.

²⁸³ V. <http://www.iuuwatch.eu/2017/05/japan-ratifies-international-treaty-tackling-iuu/>

Section 2. La responsabilisation des Etats membres

Le *règlement INN* comporte des mécanismes permettant d'impliquer davantage les Etats membres dans la lutte contre la pêche INN. Nous verrons que depuis 2010, une réforme du système de contrôle des pêcheries a été adopté afin de renforcer la surveillance des côtes et des ports (I). En partant du constat qu'une trop grande différence entre les niveaux de sanctions appliqués par les Etats membres à l'égard des activités INN contribuait à faire perdurer ces opérations, l'Union a tenté d'harmoniser les systèmes de sanctions nationaux (II).

I. Le renforcement des contrôles

Grâce aux technologies modernes, les exigences du *règlement INN* en matière de contrôle sont plus faciles à mettre en œuvre. La mise en place de journaux de bord électroniques ou encore les systèmes de surveillance des navires par satellites (VMS) ont permis aux Etats membres de renforcer les contrôles afin de détecter et sanctionner les activités de pêche INN. Ambitieux, le champ d'application du règlement a permis un tel renforcement à l'égard tant des navires communautaires (A) que des navires étrangers (B), bien qu'il faille relever une grande disparité dans la mise en œuvre des règles de contrôle.

A. Le renforcement des contrôles des navires communautaires

Les moyens mis en place par le *règlement INN*. Afin de renforcer le contrôle des Etats membres du pavillon sur leur navire, et ainsi se conformer au droit international²⁸⁴, le règlement prévoit plusieurs mécanismes pour s'assurer que leurs navires « *n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion*²⁸⁵ ». Tout d'abord, les navires communautaires doivent faire valider un certificat de capture par leur Etat du pavillon afin de pouvoir exporter leurs produits²⁸⁶. Ce certificat permet à l'Etat membre de vérifier que le navire possède une licence de pêche valide et que les espèces pêchées le sont conformément aux MCG. Aussi, d'autres règlements, étroitement liés au

²⁸⁴ CNUDM, article 94 ; *Accord sur les stocks chevauchants 1995*, article 18 ; *Accord FAO 1993*, article III.

²⁸⁵ *Accord FAO 1993*, article III.

²⁸⁶ V. *règlement INN*, articles 12. 4). et 15.

règlement INN, ont contribué au renforcement du contrôle des Etats membres. A cet égard, le Conseil a adopté, le même jour que le *règlement INN*, un règlement visant à créer un « *système communautaire général pour l'autorisation de toutes les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires*²⁸⁷ » là où auparavant il n'existait que des dispositions générales à destination de chaque Etat membre²⁸⁸. Par conséquent, les demandes d'autorisation de pêche sont transmises à la Commission par les Etats membres, permettant une centralisation des informations. Soulignons que ce règlement a été réformé en 2017 du fait que sa mise en œuvre ait « *révélé plusieurs lacunes* » notamment « *des difficultés en termes de contrôle, tels que l'affrètement et le changement de pavillon*²⁸⁹ ». Ainsi, le nouveau règlement impose aux Etats membres du pavillon de s'assurer, lorsqu'ils délivrent une autorisation de pêche, à ce qu'un navire ayant quitté puis réintégré la flotte européenne n'ait pas pris part à des activités de pêche INN, ou exercé une pêche non durable²⁹⁰ ; ce qui permet de lutter contre la pratique des « pavillons de complaisance ». Notons également que la Commission a adopté un autre règlement en 2015²⁹¹ afin de s'assurer qu'aucune subvention européenne ne sera octroyée à des Etats membres qui ne coopèrent pas dans la lutte contre la pêche INN²⁹².

Les améliorations apportées depuis l'application du règlement INN. Il est possible de constater une amélioration du contrôle effectué par les Etats membres en tant qu'Etat du pavillon. D'après les données récoltées par les autorités américaines dans le cadre des rapports biennaux au Congrès visant à identifier les nations engagées dans des activités de pêche INN, l'Italie, le Portugal et l'Espagne montraient des lacunes en termes de contrôle sur leurs navires de pêche. En 2013²⁹³, les autorités américaines relèvent que des navires battant pavillon italien

²⁸⁷ Règlement (CE) n°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, considérant 2.

²⁸⁸ Le règlement (CE) n°1006/2008 abroge le règlement (CE) n° 3317/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, établissant les dispositions générales relatives à l'autorisation de pêche dans les eaux d'un pays tiers dans le cadre d'un accord de pêche.

²⁸⁹ 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) n°1006/2008 du Conseil, considérant 13.

²⁹⁰ V. *Idem.*, article 6.

²⁹¹ Règlement délégué (UE) 2015/852 de la Commission du 27 mars 2015 complétant le règlement (UE) n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les cas de manquement et les cas de manquement grave aux règles de la politique commune de la pêche qui peuvent entraîner l'interruption du délai de paiement ou la suspension des paiements dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

²⁹² Le Parlement européen déplorait que des subventions européennes aient été accordées à des navires qui se sont déjà livrés à des activités de pêche INN et demandait ainsi à la Commission de refuser l'aide au Fonds européen pour la pêche à tous les navires impliqués ; V. Résolution du Parlement européen du 17 novembre 2011 sur le combat contre la pêche illégale au niveau mondiale – le rôle de l'Union européenne, (2010/2210 (INI)), §22.

²⁹³ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2013, p. 23.

utilisent des filets illégaux, soit des filets dérivants, soit des engins typiques de la pêche au filet dérivant, y compris des filets plus longs que ceux autorisés, en violation de la recommandation 03-04 de l'ICCAT²⁹⁴. Ce même rapport identifie deux navires battant pavillons espagnols, le *Pescaberbes Dos* et l'*Albacora Uno*, comme ayant enfreint des règles de l'OPNA et de l'ICCAT²⁹⁵. En 2015, deux navires portugais, le *Calvao* et le *Coimbra* ont été identifiés comme ayant enfreint des MCG de l'OPNA²⁹⁶. Après que les Etats membres du pavillon aient été informés, ceux-ci ont pris des mesures à l'égard de ces navires, notamment des suspensions de licences. Or, il faut relever que le rapport biennal de 2019 n'identifie plus ces nations comme impliquées dans la pêche INN, prouvant que ces sanctions ont été prises à l'encontre des navires impliqués. En outre, l'Italie a adopté un décret ministériel, publié au Journal officiel italien le 9 septembre 2016²⁹⁷, afin de prévenir l'utilisation des filets dérivants et sanctionnés leurs utilisateurs.

B. Le renforcement du contrôle des navires étrangers

Les inspections au port et le développement institutionnel. Le règlement INN fixe un objectif minimal en termes d'inspection en imposant aux Etats membres de procéder à au moins cinq pourcent des opérations de débarquement et de transbordement effectués par les navires de pêche de pays tiers dans leur port²⁹⁸. Lorsque ces navires sont identifiés comme potentiellement impliqués dans la pêche INN -par les mécanismes présentés précédemment²⁹⁹- Cette nouvelle exigence, applicable depuis le 1^{er} janvier 2010, était nécessaire après qu'une étude de 2007 de la Cour des comptes européennes ait spécifiquement identifiée la faiblesse des systèmes d'inspections des Etats membres³⁰⁰, ne permettant pas la prévention et la détection des infractions. Or, l'effectivité des contrôles aux ports européens constitue la pierre angulaire

²⁹⁴ Recommandation de l'ICCAT sur l'espadon de la méditerranée qui interdit l'utilisation de filets dérivants dans les pêcheries de grands pélagiques en Méditerranée.

²⁹⁵ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2013, p. 29.

²⁹⁶ National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2015, p.29

²⁹⁷ V. National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2017, p. 33.

²⁹⁸ *Règlement INN*, article 9.

²⁹⁹ V. *Règlement INN*, article 9. 2).

³⁰⁰ V. BLOMEYER & SANZ, « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU », Policy Department Structural and Cohesion Policies, 2014.

de l'efficacité du *règlement INN* dans la mesure où il permet d'identifier les navires et les pays tiers impliqués dans la pêche INN, et ainsi procéder à l'adoption de sanctions à leur encontre. En outre, c'est surtout le taux d'inspections des grands importateurs européens qu'il était important d'améliorer, au moins au début de l'entrée en vigueur du règlement. Ainsi, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont fait signaler en 2011 qu'ils avaient considérablement accru leurs moyens institutionnels pour gérer ces inspections³⁰¹. Le développement institutionnel opéré par les Etats membres pour satisfaire les objectifs en termes d'inspections a nécessairement un impact sur le taux d'inspections. S'il était important que les grands importateurs de l'Union -ceux qui reçoivent le plus de débarquements et de transbordements de produits de la pêche dans leurs ports- développent rapidement un cadre institutionnel performant, les autres Etats membres devront également surveiller leur port afin d'éviter un phénomène de port de complaisance. A ce titre, il faut noter que la Suède et la Lituanie, qui ont peu de débarquements à leurs ports, n'avaient pas accru leur capacité d'inspections au début de l'entrée en vigueur du *règlement INN*³⁰².

Le système d'inspection, une charge financière importante. Il faut admettre que l'objectif affiché par le *règlement INN* -5% d'inspections des débarquements et transbordements dans les ports par an- représente une charge financière importante pour les Etats membres, surtout pour les grands importateurs qui accueillent des milliers de navires dans leurs ports chaque année. Potentiellement, le système d'inspection semble être efficace pour permettre d'empêcher l'importation de produits de la pêche INN, mais son efficacité réelle a pu être amenuisée par un cadre institutionnel pas encore assez performant durant les premières années. D'ailleurs, il faut noter que l'objectif de 5% d'inspections des débarquements n'est pas suffisant pour empêcher totalement des produits INN d'accéder au marché européen. Les ports allemands par exemple, Hambourg et Bremerhaven, reçoivent beaucoup de produits de la pêche par containers, exclus du régime d'inspection du *règlement INN*. Or, les coûts financiers sont encore plus importants pour développer les capacités de contrôler tous les containers, notamment lorsque ceux-ci peuvent contenir des produits accompagnés d'un certificat de capture, et d'autres sans.

Des disparités entre les Etats membres. En plus de cette lacune concernant l'inspection des containers, les grands importateurs européens³⁰³ affichent une disparité dans

³⁰¹ IEEP, « An independent review of the EU Illegal, Unreported and Unregulated regulations », 2011, pp. 15-16.

³⁰² *Idem*.

³⁰³ Espagne, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Pays-Bas, France V. WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « « Improving Performance in the Fight against Illegal, Unreported and

les inspections effectives aux ports. Sur les 1268 débarquements effectués par des navires de pêche étrangers recensés en France sur les années 2012-2013, 512 ont été inspectés par les autorités françaises, soit un taux supérieur à 40%³⁰⁴. Toutefois, un taux d'inspection bien inférieur est à relever aux Pays-Bas qui n'ont inspecté que 17 des 242 navires accueillis dans leurs ports (7%), et 119 parmi les 574 pour le Royaume-Uni (20%)³⁰⁵. Sur la période 2014-2015, les données disponibles affichent des taux d'inspection similaires³⁰⁶, démontrant que l'application effective du règlement implique un développement institutionnel pouvant prendre plusieurs années eu égard aux coûts générés.

Les Etats membres doivent continuer à développer leur capacité d'inspections, et tenter de parvenir à un taux le plus uniforme possible pour éviter que les navires étrangers ne débarquent leur marchandise dans les ports moins contrôlés. En outre, des améliorations doivent être apportées pour éviter que des produits INN n'entrent sur le marché européen par des containers. Enfin, l'efficacité des contrôles à l'avenir repose largement sur le niveau des sanctions adoptées en cas d'infraction.

II. La tentative d'harmonisation des systèmes de sanctions des Etats membres

Le règlement INN vise l'harmonisation des sanctions afin d'éviter un *law shopping* par les contrevenants. En dix ans d'expérience d'application du règlement, l'on remarque que cette disparité persiste et constitue un frein majeur pour éradiquer la pêche INN (A). En outre, l'absence d'exigence en matière pénale est un enjeu majeur du règlement INN, qui semble avoir manqué une occasion (B).

A. La persistance de disparités entre les niveaux de sanctions

Les disparités affectent la dissuasion. L'efficacité des contrôles et la répression des infractions entretiennent nécessairement une relation étroite. Si les contrôles sont trop laxistes,

Unregulated (IUU) fishing – Germany – A Major Player in the Global Fight against Illegal Fishing », Issue Brief, mai 2016, p. 4.

³⁰⁴ *Idem.*

³⁰⁵ *Idem.*

³⁰⁶ WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Improving Performance in the Fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing – Spain – Leading implementation of the EU's Regulation to combat illegal fishing », Issue brief, juin 2017, p. 7.

l'identification des contrevenants est impossible leur permettant ainsi d'éviter les sanctions ; les disparités qui viennent d'être constatées dans les inspections au port vont nécessairement se répercuter sur les sanctions prononcées par les Etats membres, dans l'attente d'un cadre institutionnel plus performant. En outre, il peut également exister des disparités dans la sévérité des peines. C'est ce second type de disparité -le niveau des sanctions- que le *règlement INN* a tenté de rationaliser du fait que « *la persistance d'un nombre élevé d'infractions graves aux règles de la PCP commises dans les eaux communautaires ou par des opérateurs communautaires tient, dans une large mesure, au niveau non dissuasif des sanctions prévues par la législation des Etats membres [...]* ». En 2008, la Commission notait que « *harmonised sanctions would help to achieve a level playing field in fisheries by aiming at establishing penalties that are [...] comparable in all Member States*³⁰⁷. Si des Etats membres comme le Portugal ont prévu des peines d'emprisonnement dans leur ZEE³⁰⁸, certains n'ont pas prévu de sanctions d'un degré de sévérité suffisant, créant une grande disparité entre les législations européennes et donc des risques de distorsion de concurrence, de discrimination, et surtout de récidives.

Le règlement et son harmonisation des niveaux de sanctions. Ainsi, le règlement procède à un « *rapprochement à l'échelle communautaire des niveaux maximaux de sanctions administratives [...] en tenant compte de la valeur des produits de la pêche obtenu 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* ». En somme, le règlement impose aux Etats membres de légiférer de manière que des « *sanctions administratives efficaces, proportionnées et dissuasives*³⁰⁹ » soient prononcées afin que « *les contrevenants soient effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions graves qu'ils ont commises [...]* ». Les Etats membres doivent prévoir une « *sanction maximale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche*³¹⁰ » obtenus par l'infraction constatée. Un montant grimant jusqu'à huit fois la valeur des produits en cas de récidive³¹¹. Le *règlement INN* permet également « *à titre d'alternative, d'avoir recours à des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives* ». En outre, le *règlement contrôle* qui prévoit

³⁰⁷ Commission Staff Working Document SEC (2008) 2760 of 14 November 2008 accompanying the Proposal for a Council Regulation establishing a Community Control System for ensuring compliance with the rules of the Common Fisheries Policy, p.39.

³⁰⁸ V. INTERPOL, « International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector- A Guide for Law Enforcement Practitioners », février 2018, p. 35

³⁰⁹ *Règlement INN*, article 44. 1).

³¹⁰ *Règlement INN*, article 44. 2).

³¹¹ *Idem*.

des sanctions en cas d'infraction à la PCP, met en place un système de point à l'encontre des titulaires d'une licence de pêche et du capitaine ayant commis des « *infractions graves* »³¹². En fonction du nombre de points atteint -qui n'est pas fixé par le règlement mais par les Etats membres-, la licence est retirée pour une durée allant de deux mois jusqu'au retrait définitif³¹³. L'on remarque que ces règlements laissent une marge d'appréciation aux Etats quant à la sévérité des sanctions, ce qui n'a pas manqué de faire persister les disparités d'alors.

L'absence d'harmonisation persistante. Le rapport de la Commission sur l'évaluation de la mise en œuvre du *règlement INN*³¹⁴ met en exergue les disparités toujours existantes d'un Etat membre à l'autre, tenant au fait que chaque Etat détermine la gravité de l'infraction³¹⁵. D'ailleurs, en utilisant des critères différents pour caractériser la gravité d'une infraction, il survient des conflits entre les Etats membres -entre un Etat du pavillon et un Etat côtier par exemple- pour attribuer une sanction adéquate à un navire impliqué dans la pêche INN. Par exemple, les autorités irlandaises avaient proposé au Danemark d'attribuer des points de pénalités à un navire danois coupable de pêche sans quota dans les eaux irlandaises ; ce que le Danemark a refusé étant donné que les critères utilisés pour définir une infraction grave étaient différents³¹⁶. Il faut également mentionner un second rapport, mené par l'OCDE³¹⁷, montrant que malgré les incitations à durcir les sanctions, notamment lors de la conférence *Notre océan* organisée en 2017 par l'Union européenne à Malte, les amendes pour la pêche INN restent trop faibles par rapport aux profits potentiels, ce qui ne permet pas de décourager les contrevenants. Ainsi, en plus des disparités dans la détection des infractions, il y a une différence de traitement de l'infraction constatée. Par exemple, la France a davantage recours aux sanctions administratives alors que les Pays-Bas préfèrent les sanctions pénales. Dans le cadre des sanctions pénales en France, seulement environ 10% des infractions constatées ont donné lieu à des jugements pour l'année 2014³¹⁸. La disparité des niveaux de sanctions -degré et nature- continuant, l'objectif de dissuasion du règlement est mis en péril.

³¹² V. *Règlement INN*, article 42.

³¹³ *Règlement contrôle*, 92. 3).

³¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation and evaluation of Regulation (EC) 1224/2009 establishing a Union control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy as required under Article 118, COM(2017) 192 final, p. 7.

³¹⁵ V. *Règlement INN*, article 42. 2).

³¹⁶ V. ClientEarth, « Slipping through the net – The control and enforcement of fisheries in France, Ireland, the Netherlands, Poland, Spain and the UK », septembre 2017, p.7.

³¹⁷ Janvier 2019, p. 62.

³¹⁸ Données relevés par l'Observatoire de la Délinquance et des réponses pénales : <file:///C:/Users/antoi/OneDrive/Documents/M2%20DICE/m%20p%20C3%AAche%20et%20DIE/sanctions/client%20earth%20sanctions%20france.pdf>

Le potentiel de certains particularismes : la réparation du préjudice écologique en France. Enfin, il n'existe pas, dans le *règlement INN*, d'indications sur la prise en compte de la « valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concerné ». Si ce phénomène participe également à nourrir la disparité des niveaux de sanctions entre les Etats membres, il convient d'admettre que cette considération présente un potentiel important. Remarquons que la réparation du préjudice écologique, désormais codifié au *Code civil français*³¹⁹, présente un potentiel important. Effectivement, en cas de poursuites pénales, la réparation du préjudice écologique pourrait s'ajouter aux sanctions pénales, créant un caractère dissuasif renforcé. La jurisprudence française a récemment donné une illustration de ce type de sanction réparatrice dans un contentieux impliquant des activités de pêche illégale dans le Parc National des Calanques³²⁰ où les juges ont condamné, entre autres, les contrevenants à payer au parc national 350 000 euros de dommages-intérêts en réparation du préjudice écologique. Bien que cette infraction ait été commise dans les eaux continentales -qui relèvent de la souveraineté française- il n'est pas impossible d'imaginer que la réparation du préjudice écologique pourrait être opposée à des infractions perpétrées dans la ZEE française³²¹. Un potentiel d'autant plus considérable que l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, notamment les associations agréées³²², dont l'objet statutaire correspond à une protection de l'environnement, permettant ainsi de contourner la condition d'un préjudice personnel et direct pour agir en justice³²³. D'ailleurs la constitution de partie civile de ces associations devant le juge répressif permettrait également de déclencher automatiquement des poursuites pénales par le ministère public, donnant ainsi potentiellement lieu à des sanctions pénales ; un traitement sûrement plus sévère et dissuasif que celui constaté par l'Observation de la délinquance et des réponses pénales³²⁴.

Le *règlement INN* a cherché à harmoniser les sanctions prononcées par les Etats membres en établissant des standards visant à priver les contrevenants des intérêts économiques qui peuvent être tirés des activités de pêche INN. Pour autant, il faut admettre que cette tentative a échoué en laissant persister les disparités. Privant ainsi les sanctions de leur caractère dissuasif. Il pourrait être défendu qu'une conception centralisée -par les institutions de l'Union-

³¹⁹ *Code civil*, articles 1246 et s.

³²⁰ Tribunal Judiciaire de Marseille, 6 ch. JU Correctionnelle, 6 mars 2020, n° aff. Jointe 18330000441.

³²¹ Rappelons que l'article 73 de la *CNUDM* n'est pas exhaustif et que rien n'interdit une action en réparation d'un préjudice.

³²² V. *Code civil*, article 1248.

³²³ V. *Code de procédure pénale*, article 2.

³²⁴ V. *supra* note 84.

des sanctions applicables, notamment en utilisant le potentiel du droit pénal, aurait été préférable pour assurer l'effet utile du *règlement INN*.

B. L'absence d'exigence de condamnation pénale ou la difficile recherche du caractère dissuasif

L'absence d'exigence de sanction pénale. Le règlement INN laisse le choix aux Etats membres d'avoir recours à des sanctions pénales efficaces proportionnées et dissuasives, que ce soit à titre principal ou alternatif³²⁵. Autrement dit, aucune harmonisation n'a été prévue du point de vue du droit pénal. Si « *le droit européen ne dispose pas de la souveraineté pénale*³²⁶ » car elle serait l'attribut des Etats, ce que certains auteurs trouvent peu convaincant³²⁷, il est certain que l'absence d'une compétence pénale générale -prévue par les Traités ou le droit dérivé- est sûrement le facteur déterminant de cette liberté laissée aux Etats membres pour la répression des activités INN.

Notons que la CJUE confirme cette idée puisqu'elle affirme régulièrement que « *la législation pénale et le régime des sanctions relèvent de la compétence des Etats membres* »³²⁸ bien qu'elle admette que « *le droit communautaire, qui pénètre chaque jour davantage les ordres juridiques internes des Etats membres ne saurait, compte tenu des principes de base qui constituent le fondement même de la construction européenne, laisser le droit pénal en dehors de son champ d'application*³²⁹ ». D'ailleurs, la Cour a remis ce principe en cause dans le domaine de l'environnement, qui relève pourtant des compétences partagées de l'Union et où le principe de subsidiarité est appliqué ; elle a affirmé que « *s'il est vrai que, en principe, la législation pénale, tout comme les règles de la procédure pénale, ne relève pas de la compétence de la Communauté, cela ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le*

³²⁵ V. *règlement INN*, article 44. 3).

³²⁶ GAZIN (F.), « Les sanctions en droit de l'Union européenne- Renforcement de l'autorité ou « surenchère sanctionnatrice » du droit européen ? », in CHANAIS (C.), FENOUILLET (D.), *Les sanctions en droit contemporain*, Dalloz, Vol. 1, 2012, p.571.

³²⁷ PRADEL (J.), CORSTENS (G.), VERMEULEN (G.), *Droit pénal européen*, Dalloz, 3^{ème} édition, 2009, pp. 3 et s.

³²⁸ CJCE, *Casati*, 11 novembre 1981, aff. 203/80.

³²⁹ *Idem*.

*droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement*³³⁰ ». La Cour semble ici tisser un lien entre la possibilité pour le législateur européen d'intervenir dans le domaine pénal et la nécessité de rendre les mesures qu'il édicte effectives. Par conséquent, il serait logique de penser que le législateur européen est d'autant plus légitime à interférer dans le domaine pénal lorsque les normes dont il veut assurer l'effet utile relève de sa compétence exclusive, comme c'est le cas pour la conservation des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP³³¹.

Une occasion manquée par le règlement INN. En vue de ces constatations, le législateur européen semble avoir manqué une occasion d'utiliser le levier pénal pour assurer une harmonisation des sanctions prononcées par les Etats membres, d'autant que le volet pénal a prouvé son efficacité en matière de lutte contre la pêche INN. En outre, Interpol ne cesse de souligner les crimes associés aux activités de pêche INN³³² : le travail forcé, les trafics de migrants, d'êtres humains, de drogues, d'armes ou encore parfois des activités terroristes³³³. Or, le TFUE, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, offre une base juridique appropriée au législateur européen pour légiférer dans le domaine pénal pour les infractions commises par des navires de pêche ; l'article 83 § 1 dispose que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.* ». S'agissant d'un crime ayant une dimension transfrontalière, et que les activités INN sont souvent associées à la criminalité organisée³³⁴, le législateur disposait *a priori* de la compétence pour intervenir dans le domaine pénal en adoptant une directive, ce qui n'a pas encore été le cas.

³³⁰ *Idem.*

³³¹ TFUE, article 4.

³³² V. INTERPOL, "guide.. p.12.

³³³ V. l'implication d'un navire de pêche dans un attaque terroriste à Mumbai ; UNODC, Transnational Organized Crime in the Fishing Industry. Focus on: Trafficking in Persons, Smuggling of Migrants, Illicit Drugs Trafficking, Vienna, 2011, p.125.

³³⁴ Notons que le TFUE précise les domaines de criminalités relevant de la compétence du législateur européen « *Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée* » (article 83 §1 al. 2). L'on remarque que les activités illégales associées à la pêche INN entrent dans ce champ d'application *ratione materiae*.

Or, cela peut être considéré comme une occasion manquée. Tout d’abord, parce que le droit pénal a déjà prouvé son efficacité pour lutter contre la pêche INN du fait de son caractère dissuasif, réduisant ainsi les coûts importants liés aux contrôles³³⁵. Cela permettrait une intimidation collective en « *retenant au bord du crime ceux qui ne sont jamais passé à l’acte, effrayés par la perspective d’un châtement dissuasif*³³⁶ » ; ainsi qu’une intimidation individuelle en provoquant « *chez la personne déjà condamnée un sursaut salutaire en empêchant la récidive par la perspective d’une peine plus forte encore ou par le souvenir de la punition précédente*³³⁷ ». D’autre part, l’Union a déjà employé le droit pénal au service de la protection de l’environnement pour renforcer le respect des mesures édictées dans le domaine, en réaction à des systèmes de sanctions insuffisants pour garantir l’effet utile des mesures de protection de l’environnement³³⁸. Enfin, il peut être considéré plus simplement que « *le crime devenant international, il faut bien que le droit pénal le devienne aussi*³³⁹ », puisque les actions isolées demeurent insuffisantes pour éradiquer un problème planétaire et transfrontalier. Soulignons que l’harmonisation des sanctions sur le plan pénal est également susceptible de favoriser le dialogue des juges, contribuant potentiellement à une application uniforme du droit européen.

Si l’article 73 (3) de la *CNUDM* prohibe les peines d’emprisonnement³⁴⁰, d’autres peines peuvent être envisagées. Par exemple, le retrait du permis de bateau au lieu que ce soit seulement l’autorisation de pêche, l’interdiction d’exercer pour une longue période³⁴¹, la peine de stage, la peine d’intérêt général ou encore une amende lourde contribuant au financement de la mise en œuvre du règlement. Par ailleurs, ces peines devront toujours être proportionnées à la gravité de l’infraction.

Un équilibre difficile à trouver entre dissuasion et proportionnalité. L’on remarque une concurrence des adjectifs caractérisant les sanctions qui doivent être prononcées par les

³³⁵ V. KWIATKOWSKA (B.), *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1989, n.13, p.87 « *In practice, not all States comply with the prohibition of imprisonment as a form of punishment for foreign fishers. State practice has revealed that the imposition of a prison term is seen as an effective deterrent which reduces the need for high-cost surveillance and enforcement* ».

³³⁶ *Idem.*

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ V. la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l’environnement par le droit pénal, considérant 3.

³³⁹ SIEBER (U.), « A propos du Code pénal type européen », *RD pén. Crim.* 1999, p. 3 et s.

³⁴⁰ Sauf si « *les Etats concernés n’en conviennent autrement* » (*CNUDM*, article 73. 3).

³⁴¹ A noter que le règlement *INN* encadre les sanctions nationales et exige que le niveau global des sanctions prive les contrevenants des avantages économiques « *sans préjudice du droit légitime à exercer une profession* » (article 46). L’interprétation de la Cour serait utile afin de savoir si, dans le cadre de la répression de la pêche INN, un Etat membre peut prévoir des interdictions d’exercer en cas d’infraction grave.

Etats membres ; elles doivent être « *efficaces, proportionnées, et dissuasives*³⁴² ». Les exigences de dissuasion et de proportionnalité entrent nécessairement en concurrence, ce qui peut rendre la tâche difficile pour les législateurs nationaux, et créer ainsi les disparités qui existent actuellement entre les Etats. A tout le moins, le recours aux sanctions administratives, préféré par le *règlement INN*³⁴³, présente l'avantage de satisfaire aisément l'exigence de proportionnalité sans compromettre nécessairement la dissuasion, du fait que les sanctions administratives³⁴⁴ présentent certaines facilités de mise en œuvre par rapport au droit pénal telles que la charge de la preuve³⁴⁵ ou la longueur et le coût des procès pénaux³⁴⁶.

En l'absence d'une définition de ce qu'est une sanction dissuasive par le droit européen -pénal, mais pas seulement-, la tâche des Etats membres de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives demeurera difficile à exercer. D'autant plus que l'Union comme les Etats membres sont confrontées, dans cette lutte contre la pêche INN, à certaines incertitudes qu'il convient d'instruire afin de déterminer les potentielles difficultés auxquelles ceux-ci sont et continueront probablement d'être confrontés.

Chapitre 2. L'action de l'Union face aux incertitudes juridico-politiques.

Dans ce chapitre final, il s'agit d'inscrire l'action de l'Union européenne dans l'actualité récente. Dans un premier temps, nous verrons qu'il est difficile de lutter contre la pêche INN, en tant qu'Etat côtier, dans les zones maritimes disputées (Section 1). Après avoir expliqué le mécanisme de coopération mis en place par l'Union pour éviter les conflits de compétences dans les eaux disputées, nous verrons que le récent Brexit pose un climat d'incertitudes sur l'avenir de la mise en œuvre du *règlement INN*. Ce qui pourrait avoir des effets néfastes sur l'efficacité du texte. Enfin, les mesures visant à éviter la propagation du virus covid-19 constituent également des obstacles aux contrôles des navires (Section 2).

³⁴² *Règlement INN*, article 44. 1).

³⁴³ *Idem*.

³⁴⁴ Pour une définition des sanctions administratives V. CACAUD (P.), KURUC (M.), SPREIJ (M.), « Administrative Sanctions in Fisheries Law », FAO Legislative Study n°82, 2003. Les sanctions administratives sont « *sanctions imposed by an administrative agency or an independent institution for a breach of a regulation or rule established by that agency or institution or enacted by parliament without intervention by a court* ».

³⁴⁵ KUEMPLANGAM (B.), « National Legislative Options to Combat IUU Fishing », FAO Report of and Papers presented at the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, 15-19 mai 2000, FAO Fisheries Report n°666, 2001.

³⁴⁶ V. CACAUD (P.), KURUC (M.), SPREIJ (M.), « Administrative Sanctions in Fisheries Law », FAO Legislative Study n°82, 2003, p. 54.

Section 1. Les incertitudes liées à la mer : la problématique des zones disputées.

Il convient particulièrement d'instruire la problématique des zones disputées tant elles complexifient, pour les Etats côtiers, l'affirmation de leur compétence à l'égard des navires qui ne battent pas leur pavillon, et que les Etats membres de l'Union sont concernés à plusieurs égards (I). L'on remarquera que le *règlement contrôle* favorise la coopération entre les Etats membres afin de contourner cet obstacle (II).

I. Les zones disputées, un obstacle à l'affirmation de la compétence de l'Etat côtier

Les Etats membres sont particulièrement concernés par cette problématique (A) et sont ainsi confrontés à l'exigence de sécurité juridique, qui fait souvent défaut lorsqu'un Etat côtier souhaite exercer sa compétence à l'égard d'un navire étranger dans une telle zone (B).

A. Les zones maritimes disputées des Etats membres.

Définition des zones disputées (*grey areas* en anglais). Une définition des zones maritimes disputées a été donnée par le TIDM : « *Such an area [a “grey area”] results when a delimitation line which is not an equidistance line reaches the outer limit of one State’s exclusive economic zone and continues beyond it in the same direction, until it reaches the outer limit of the other State’s exclusive economic zone*³⁴⁷ ». Autrement dit, les zones maritimes disputées sont les zones où des Etats riverains doivent parvenir à un accord pour la délimitation de leur ZEE dans la mesure où il n'est pas possible que celle-ci s'étende jusqu'à 200 milles marins. Lorsque cet accord a été conclu, les Etats publient et notifient au secrétariat général des Nations Unies les limites extérieures de leur ZEE.

Les Etats membres de l'Union sont concernés. Sans qu'il soit opportun de lister les zones maritimes disputées des Etats membres, il convient de préciser que cette problématique affecte ceux-ci. Il existe des zones maritimes disputées entre les Etats membres eux-mêmes ou avec des pays tiers, surtout pour les Etats membres -anciennes puissances administrantes- qui ont conservé des territoires outre-mer, comme la France. Or, en présence d'une zone maritime disputée « *each coastal State must exercise its rights and perform its duties with due regard to*

³⁴⁷ TIDM, *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, 14 mars 2012, aff. n°16, § 464.

*the rights and duties of the other*³⁴⁸ ». Lorsqu'une telle zone disputée existe, des problèmes pratiques et juridiques surviennent nécessairement, notamment lorsque cela implique des ressources halieutiques partagées. Les Etats concernés vont généralement conclure un accord pour régler ces problèmes, mais il demeure des situations où de telles arrangements n'ont pas encore été effectués. Une telle situation est par exemple présente dans le Golfe du Lion où il existe un risque d'exercice concomitant de juridiction entre l'Espagne et la France concernant la surveillance des activités de pêche, même si aucun incident n'a encore été reporté³⁴⁹. Effectivement, si une coopération a été mise en place en matière de MCG³⁵⁰, les dispositions espagnole et française relatives à la surveillance des activités de pêche peuvent entrer en concurrence en l'absence d'un accord en la matière : en Espagne, les sanctions pour des infractions relatives aux MCG sont prévues par la loi 3/2001 du 26 mars 2001³⁵¹ et en France par les articles L.941-1 et suivants du *Code rural et de la pêche maritime*.

***Cette concurrence entre les dispositions nationales de deux Etats crée une difficulté, au regard de la sécurité juridique exigée par les tribunaux domestiques et la Cour européenne des droits de l'Homme*³⁵² (« CEDH »), pour affirmer sa compétence en tant qu'Etat côtier.**

B. L'exigence de sécurité juridique affectant l'affirmation de la compétence de l'Etat côtier

La compétence en cause. Précisons que les problèmes de compétences auxquels sont confrontés les Etats membres concernent tant les compétences de police que les compétences juridictionnelles octroyées par l'article 73 § 1 de la *CNUDM* : l'arraisonnement, l'inspection, la saisie, l'introduction d'une instance judiciaire ou toute autre mesure qui est nécessaire et proportionnée à l'infraction constatée³⁵³ pour faire respecter les lois et règlements qu'ils édictent dans leur ZEE.

³⁴⁸ TIDM, *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, 14 mars 2012, aff. n°16, § 475.

³⁴⁹ V. SOUALHI (Y.), « Le Golfe du Lion – France/Espagne », fiche technique du projet ZOMAD, mai 2020. Disponible sur <https://zomad.eu/fr/med01-france-spain/> [consulté le 27/08/20 à 18 :29].

³⁵⁰ La France et l'Espagne ont trouvé un arrangement pour une fermeture spatio-temporelle conjointe de la pêche au merlu du 12 octobre au 12 décembre de chaque année.

³⁵¹ Disponible sur <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-6008> [consulté le 27/08/20 à 18 :42].

³⁵² Rappelons que tous les Etats membres de l'Union sont également Hautes parties contractantes à la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales de l'Homme ; les citoyens européens relèvent de la juridiction de la CEDH.

³⁵³ Renvoi à la partie I

L'affirmation de la compétence à l'épreuve de l'exigence de sécurité juridique. La sécurité juridique est une notion bien connue des juristes et exprime l'idée selon laquelle le droit ne doit pas créer d'effets délétères sur les justiciables en raison notamment de ses incohérences, de sa complexité ou encore de ses réformes successives. A ce titre, les normes juridiques doivent notamment être intelligibles et prévisibles. Dans le contentieux du droit de la mer, cette sécurité juridique est particulièrement mise à mal dans le cadre des zones maritimes disputées, dans la mesure où les contrevenants ne peuvent prévoir que leur comportement tombera sous la loi de l'Etat riverain lorsque la délimitation maritime n'a pas encore été arrêtée. La CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur de telles situations au regard de la sécurité juridique -l'article 7 de la CEDH³⁵⁴ sur la légalité des délits et des peines-. Dans l'arrêt *Plechkov c. Roumanie*³⁵⁵, la CEDH conclut à la violation de l'article 7 de la Convention et à l'article 1 du protocole n°1 (protection de la propriété), du fait que la législation roumaine relative à sa ZEE n'était pas suffisamment prévisible. Par conséquent, M. Plechkov, qui avait été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis et à confiscation de son bateau pour des activités prétendument illégales dans la ZEE roumaine de la Mer Noire, a obtenu gain de cause sur le terrain de la prévisibilité de la loi qui n'offrait pas une sécurité juridique suffisante à celui-ci. Précisément, M. Plechkov pêchait à une distance d'environ 29 milles marins au large des côtes roumaines lorsqu'il fut arraisonné par les autorités, c'est-à-dire en dehors de la mer territoriale (12 milles marins). Or, bien que la Roumanie et la Bulgarie aient ratifié la *CNUMD* -qui octroie le droit d'instaurer une ZEE-, aucun accord n'avait été conclu entre les deux Etats pour délimiter définitivement leurs ZEE respectives, bien que des négociations diplomatiques étaient en cours. Les juges de Strasbourg, sans se prononcer sur l'existence ou l'étendue de la ZEE roumaine, ont fondé leur raisonnement sur la loi roumaine qui avait servi de base juridique à la condamnation de M. Plechkov. Dans la mesure où cette loi ne déterminait pas précisément la limite extérieure de la ZEE roumaine, elle ne pouvait raisonnablement être considérée d'application prévisible.

Par conséquent, l'on remarque que lorsqu'il existe des zones disputées entre les Etats membres, il peut être difficile d'exercer sa juridiction à l'égard d'un navire de pêche battant pavillon d'un autre Etat membre ; cette complexité se retrouve également lorsque la zone disputée concerne un Etat membre et un Etat tiers. Dans cette hypothèse, la Cour de cassation

³⁵⁴ Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales de l'Homme

³⁵⁵ CEDH, *Plechkov c. Roumanie*, 16 septembre 2014.

a considéré que l'absence de notification des limites extérieures de la ZEE au secrétariat des Nations Unies est pertinente pour considérer que la ZEE n'est pas convenablement délimitée³⁵⁶. Dans l'affaire concernée, un navire de pêche chinois, titulaire d'une licence de pêche vanuataise, a été arraisonné par les autorités françaises alors qu'il pêchait le requin -dans une zone interdite- aux larges des côtes de la Nouvelle-Calédonie. Il a ensuite été poursuivi et condamné pour avoir pêché illégalement dans la ZEE calédonienne. En défense, le pêcheur arguait qu'il avait pêché dans les eaux vanuataises, dont il possédait la licence. Si les juges du fond avaient conclu à sa relaxe, faute d'élément matériel, la chambre criminelle, quant à elle, casse l'arrêt rendu en appel dans la mesure où « *le Vanuatu n'a pas procédé à la publication et au dépôt des limites extérieures de sa ZEE* ». Ainsi, c'est le dépôt au secrétariat général des Nations Unies qui semble régulariser la délimitation de la ZEE aux fins de satisfaire l'exigence de sécurité juridique.

Voyons désormais que l'Union a tenté de trouver une solution aux conflits de compétences dans les zones maritimes disputées.

II. La tentative européenne de remédier à cette difficulté : l'apport de l'article 80 § 2 du règlement contrôle

Au moyen du *règlement contrôle*, l'Union a tenté de donner à ses Etats membres la possibilité d'affirmer plus aisément leur compétence à l'égard d'un navire qui ne bat pas leur pavillon, en mettant en place une coopération entre les Etats membres lorsque de tels problèmes surviennent (A). Toutefois, nous verrons que ce remède ne peut s'appliquer aux situations avec les pays tiers, et que les disparités précédemment constatées en matière de contrôle et de sanctions peuvent également être un frein à cette coopération (B).

A. Le principe : la mise en place d'une coopération entre les Etats membres

Un mécanisme de coopération des Etats membres dans les zones disputées. C'est l'article 80 § 2 du *règlement contrôle* qui permet de lever le voile sur le doute instauré dans les zones maritimes disputées. Cet article dispose que : « *Tout Etat membre peut effectuer des*

³⁵⁶ Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 janvier 2016, n°14-85743.

inspections sur des navires de pêche d'un autre État membre, conformément au présent règlement, concernant des activités de pêche dans toutes les eaux communautaires en dehors des eaux relevant de la souveraineté d'un autre État membre :

- a) après avoir obtenu l'autorisation de l'État membre côtier concerné ; ou*
- b) lorsqu'un programme spécifique d'inspection et de contrôle a été adopté conformément à l'article 95. »*

Pour une explication illustrée, il est opportun de réutiliser la situation de M. Plechkov, le pêcheur bulgare condamné pour avoir pêché dans les eaux prétendument roumaines. Rappelons que M. Plechkov se situait à environ 29 milles marins des côtes roumaines et ne relevait ainsi d'aucune zone de souveraineté d'un Etat membre. Dans ce cas de figure, les autorités roumaines auraient pu demander l'autorisation aux autorités bulgares d'effectuer une inspection du navire. Ces dernières sont ainsi tenues de traiter les demandes d'autorisation dans « *les douze heures à compter de la demande ou dans un délai approprié lorsque la raison de la demande est une poursuite entamée dans les eaux de l'État membre qui effectue l'inspection*³⁵⁷ ». Si une infraction est constatée -ce qui était prétendument le cas concernant les activités de M. Plechkov-, les autorités roumaines auraient transmis un rapport d'inspection à la Bulgarie³⁵⁸ indiquant la nature de l'infraction et l'identité de la personne physique ou morale concernée. A la suite de quoi « *l'Etat membre côtier [ici la Roumanie] prend toutes les mesures appropriées en ce qui concerne l'infraction visée au paragraphe 1 [l'infraction détectée à la suite d'une inspection effectuée conformément à l'article 80]* ». Par conséquent, le *règlement contrôle* permet à un Etat membre côtier d'affirmer sa juridiction à l'égard des navires battant pavillon d'un autre Etat membre toutes les fois où l'Etat membre du pavillon lui donne l'autorisation de procéder à l'inspection. En outre, l'article 80 § 2 prévoit aussi la possibilité pour l'Etat côtier d'inspecter un navire communautaire ne battant pas son pavillon lorsqu'il existe « *un programme spécifique d'inspection et de contrôle* ». Il s'agit de programmes visant à favoriser la coopération et l'échange de données entre les Etats membres, permettant également d'assurer des conditions équitables pour les activités de contrôles dans l'ensemble de l'Union. Ces programmes sont mis en place par la Commission en concertation avec les Etats membres, puis coordonnés par l'Agence européenne de contrôle des pêches. De tels

³⁵⁷ *Règlement contrôle*, article 81. 1).

³⁵⁸ *V. règlement contrôle*, article 83. 1).

programmes ont déjà été mis en place³⁵⁹ et ont prouvé leur efficacité et leur efficience pour améliorer la coopération entre les Etats membres³⁶⁰.

Toutefois, ces programmes de surveillance et de contrôle ne concernent pas nécessairement toutes les eaux communautaires et ne peuvent par conséquent régler toutes les difficultés qui surviennent dans les eaux disputées. De plus, le manque de clarté de certaines dispositions a été pointé du doigt par la Commission³⁶¹ du fait que cela est engendré la mise en œuvre d'approches parfois divergentes entre les Etats membres. Il faut avouer qu'à cet égard, le libellé de l'article 80 du *règlement contrôle* n'est pas le plus limpide que le droit de l'Union connaisse. En dépit de l'accessibilité des dispositions de l'Union, l'article 80 du *règlement contrôle* ne peut, à lui-seul, régler toutes les difficultés présentes dans les eaux disputées et ce, pour au moins deux raisons.

B. Les limites : champ d'application ratione personae et problème des disparités entre les sanctions

Peut-être est-il encore trop tôt pour tirer les conclusions de l'efficacité et de l'efficience du remède proposé par l'Union à l'article 80 du *règlement contrôle* ; toujours est-il que des remarques préliminaires peuvent être proposées. Tout d'abord, le *règlement contrôle* ne règle pas le conflit de compétence lorsqu'il apparaît entre un Etat membre et un Etat tiers, comme ce fut le cas dans l'affaire entre la Nouvelle-Calédonie et la Vanuatu (1). Ensuite, les disparités précédemment constatées entre les Etats membres peuvent constituer un frein à leur collaboration (2).

1. L'insuffisance du champ d'application ratione personae de l'article 80, des difficultés persistantes avec les pays tiers.

³⁵⁹ Notamment concernant les pêcheries de thon rouge de l'Atlantique Est et la Méditerranée, de l'espadon dans la Méditerranée, de germon dans la Méditerranée, de sardines et d'anchois dans l'Adriatique Nord et Sud, ou encore de merlu européen et de crevette rose du large dans le canal de Sicile V. Décision d'exécution (UE) 2018/17 de la Commission du 5 janvier 2018.

³⁶⁰ Sur l'efficacité et l'efficience des programmes V. Rapport REFIT de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre et l'évaluation du règlement (CE) n°1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2017:192:FIN> [consulté le 28/08/20].

³⁶¹ *Idem*.

S'agissant d'un règlement de l'Union, c'est une tautologie d'affirmer que le champ d'application *ratione personae* est insuffisant pour régler tous les conflits de compétences entre Etats membres et pays tiers. Toutefois, il convient tout de même de souligner cette limite afin de comprendre que les zones disputées représentent réellement une difficulté supplémentaire dans la lutte des Etats côtiers contre la pêche INN. Parfois, des Etats côtiers partageant des ressources halieutiques vont tout de même conclure un accord pour éviter les conflits de compétences. A ce titre, l'accord conclu entre l'Australie et la République française³⁶² dans l'Océan Austral fournit un bon exemple de coopération d'un Etat membre avec un pays tiers ; il favorise la collaboration des deux Etats dans la surveillance de la pêche, leur permettant d'utiliser leurs moyens de coercition dans les eaux concernées par l'accord.

2. Des approches divergentes de la sévérité des peines, un frein à la coopération entre Etats membres.

Les disparités qui ont été mises en exergue précédemment concernant le traitement des infractions par les Etats membres peuvent constituer un frein à la coopération que l'article 80 tente de mettre en place. Dans la mesure où l'Etat membre côtier doit obtenir l'autorisation de l'Etat membre du pavillon, le dernier peut refuser l'inspection d'un navire battant son pavillon et décider d'y procéder lui-même, en vue de prendre les mesures qu'il estime nécessaires conformément à son droit domestique. Par exemple, nous évoquons une situation où le Danemark avait refusé d'assigner des points de pénalités à un navire danois inspecté par les autorités irlandaises, après avoir pêché sans quota dans les eaux irlandaises³⁶³. C'est spécifiquement la différence de caractérisation de la sévérité qui a engendré ce manque de coopération entre ces deux Etats membres. Toutefois, il faut noter que la pratique varie considérablement d'un Etat à l'autre. Un autre cas peut être mentionné à ce titre concernant une coopération réussie entre les autorités espagnoles et portugaises à l'égard d'un navire portugais s'étant rendu coupable de pêche INN³⁶⁴.

³⁶² V. GROIZELEAU (V.), « Océan Austral : l'Accord franco-australien sur la surveillance de la pêche ratifié », Mer et Marine- Toute l'actualité maritime, 11 janvier 2011. Disponible sur <https://www.meretmarine.com/fr/content/ocean-austral-laccord-franco-australien-sur-la-surveillance-de-la-peche-ratifie> [consulté le 28/08/20 à 15:58].

³⁶³ ClientEarth, « Slipping through the net – The control and enforcement of fisheries in France, Ireland, the Netherlands, Poland, Spain and the UK », septembre 2017, p.7.

³⁶⁴ V. National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2017, p. 45.

En somme, les zones maritimes disputées constituent un véritable enjeu pour les Etats côtiers concernés. Pour parvenir à affirmer leur compétence, ils doivent respecter la compétence exclusive de l'Etat du pavillon et inspecter les navires qui relèvent de leur juridiction. La jurisprudence a fourni des indices aux praticiens pour déterminer l'opération nécessaire à la délimitation des limites extérieures de la ZEE. Et l'Union a mis en place des mécanismes de coopération entre ses Etats membres et encouragé ceux-ci à conclure des accords bilatéraux avec les pays tiers. Il convient d'admettre qu'avec la récente sortie du Royaume-Uni de la PCP, des incertitudes persistent sur l'avenir de cette coopération avec l'un des plus gros importateurs européens.

Section 2. Les incertitudes liées à l'Homme : des incertitudes conjoncturelles ou structurelles ?

Nous venons de voir qu'il existe certaines incertitudes sur l'affirmation de la compétence de l'Etat côtier dans les zones disputées, qui sont essentiellement dues à des critères géographiques. Il existe également des incertitudes sur l'avenir de la lutte contre la pêche INN pour des raisons liées à l'Homme cette fois-ci. La récente sortie du Royaume-Uni de l'Union - et par conséquent de la PCP- crée des incertitudes sur la future coopération avec les Etats membres ainsi que, plus généralement, sur l'efficacité et l'efficience du *règlement INN* (I). En outre, la crise sanitaire actuelle liée à la covid-19 a eu et aura des impacts -incertains- sur la lutte contre la pêche INN, notamment en raison des refus d'entrée aux ports opposés par de nombreux Etats pendant le confinement (II).

I. Les incertitudes politiques : l'impact du Brexit.

La sortie du Royaume-Uni et ses potentielles implications sur l'avenir de la PCP a déjà fait couler beaucoup d'encre³⁶⁵ puisque ce dernier devient un Etat indépendant en tant qu'Etat

³⁶⁵ Sur la question des implications du Brexit sur la PCP V. HUGGINS (C.), CONNOLLY (J.), MCANGUS (C.), VAN DER ZWET (A.), « Brexit and the Uncertain Future of Fisheries Policy in the United Kingdom: Political and Governance Challenges », *Ocean Yearbook Online*, Vol. 34, Issue 1, 4 juin 2020; APPLEBY (T.), HARRISON (J.), « Fisheries Policy, the Habitats Directive and Brexit », *Journal of Environmental Law*, Vol. 31, Issue 3, novembre 2019, pp. 443-464. ; LE GALLIC (B.), MARDLE (S.), METZ (S.), « Brexit and Fisheries: A Question of Conflicting Expectations », *EuroChoices*, Vol. 17, Issue 2; HARTE (M.), TILLER (R.), KAILIS (G.), BURDEN (M.), « Countering a climate of instability: the future of relative stability under the Common Fisheries Policy », *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 76, Issue 7, décembre 2019, pp. 1951-1958; PHILLIPSON (J.),

côtier, du pavillon, du port et de commercialisation. Par conséquent, le gouvernement anglais peut prendre ses propres décisions concernant les activités de pêche, et donc du rôle qu'il souhaite jouer dans la lutte contre la pêche INN. Cette démonstration s'intéresse exclusivement aux impacts sur le combat pour éradiquer la pêche INN, et donc l'inopposabilité du *règlement INN* et du *règlement contrôle*.

La sortie du système d'alerte communautaire. Rappelons que ce système a été mis en place par le *règlement INN* afin de permettre un recensement des navires et des pays tiers non-coopérants³⁶⁶. Il favorise ainsi la procédure de carton et *in fine* l'adoption de sanctions commerciales à l'encontre des pays tiers. Il est certain qu'en tant qu'importateur majeur de produits de la pêche, le Royaume-Uni constituait un point de collecte des données non négligeable, notamment par le biais de la vérification des certificats de captures lorsqu'un navire étranger souhaitait utiliser les infrastructures portuaires anglaises. Outre l'identification des contrevenants par le biais des certificats de capture, la sortie de l'Union met fin au financement, par le biais du FEAMP, de certains projets portés par le Royaume-Uni dont la collecte, la gestion et l'utilisation des données du secteur de la pêche. Bien que le Royaume-Uni ait dû développer son cadre institutionnel, et que les entreprises aient intérêt à ce qu'une coopération perdure pour identifier les contrevenants, il n'est pas certain qu'avec un budget exclusivement national, les autorités anglaises soient capables d'assurer une coopération aussi soignée qu'avant le Brexit.

Le marché britannique hors des sanctions commerciales. Outre le fait qu'il n'est pas certain que les autorités britanniques continuent de procéder au recensement des contrevenants, il sera intéressant de voir si elles souhaitent continuer à interdire l'importation des navires et des pays tiers impliqués dans la pêche INN. Au moyen de la procédure de carton expliquée précédemment, les institutions de l'Union avertissent les Etats membres -et tout Etat qui souhaite adopter le même comportement- des pays tiers non-coopérants, ce qui permet aux autorités nationales de focaliser leur contrôle sur les navires battant pavillon de ces Etats. Aussi, la liste communautaire permet de satisfaire l'interdiction d'importation des produits de la pêche des navires inscrits. Même si le Royaume-Uni sera toujours tenu par les mesures des ORGP desquelles il est membre et que ces dernières disposent également de listes de navires INN, l'absence d'obligation de prohiber les importations des navires battant pavillon des pays tiers

SYMES (D.), « 'A sea of troubles': Brexit and the fisheries question », ScienceDirect, Vol. 90, avril 2018, pp. 168-173.

³⁶⁶ V. *supra* Titre 2/ chapitre 1/ Section 1/ §1 / A. le système d'alerte communautaire facilitant le recensement des contrevenants.

non-coopérants menace l'efficacité du système européen pour lutter contre la pêche INN. D'autant plus que le Royaume-Uni est l'un des pays qui importent le plus de produits de la pêche en Europe, ouvrant potentiellement un marché riche de débouchés économiques.

Vers une complexification de la coopération dans les eaux disputées. Le Royaume-Uni est une île entourée de territoires sous la juridiction d'autres Etats et où les ZEE respectives de ceux-ci ne peuvent atteindre les 200 milles marins que la *CNUDM* permet de revendiquer. Autrement dit, le Royaume-Uni est particulièrement concerné par la problématique des zones maritimes disputées, et donc de l'affirmation de sa compétence à l'égard des navires étrangers. Avec la sortie de l'Union, les navires étrangers pêchant à proximité des eaux anglaises ont mathématiquement accru ; ce que les autorités anglaises considéraient alors comme des navires communautaires sont aujourd'hui devenus des navires étrangers. Ainsi, le système de coopération en matière d'inspection d'un Etat membre sur les navires communautaires ne battant pas son pavillon est nécessairement mis à mal. Dès lors, il sera intéressant de voir la suite qui sera donnée, notamment le fait de savoir si le Royaume-Uni et la République française mettront en place un programme de surveillance³⁶⁷ des activités de pêche dans les zones disputées près des îles de Guernesey et de Jersey³⁶⁸.

Le Royaume-Uni devrait lutter efficacement contre les pavillons de complaisance. En sortant de l'Union, le Royaume-Uni n'est plus tenu par le renforcement des mesures de contrôle. S'il n'a pas ratifié le *PSMA FAO 2009*, le Royaume-Uni est cependant lié *pacta sunt servanda* par l'*Accord FAO 1993* et l'*Accord sur les stocks chevauchants 1995*. Autrement dit, il a toujours des obligations en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, mais plus en termes d'inspections minimums des navires dans ses ports. La sortie de l'Union ne signifie pas que les autorités anglaises n'entendent pas lutter contre la pêche INN et notamment contre la pratique des pavillons de complaisance. Alors que l'Union n'a pas adopté de mesures spécifiques aux conditions d'enregistrement des navires de pêche et qu'elle n'a par ailleurs pas ratifié la *Convention sur l'immatriculation des navires 1986*, les dispositions relatives aux certificats de captures ou encore celles afférentes aux sanctions du *règlement INN* avaient pour effet que les Etats membres exercent « *effectivement [leur] juridiction et [leur] contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant [leur] pavillon*³⁶⁹ ». Autrement dit, le droit de l'Union n'a pas d'impact direct sur les conditions

³⁶⁷ Par le biais d'un accord bilatéral et non plus en vertu de l'article 95 du *règlement contrôle*.

³⁶⁸ Soulignons qu'une note sur ce contexte est à paraître sur le site ZOMAD : <https://zomad.eu/fr/>.

³⁶⁹ *CNUDM*, article 94. 1).

d'immatriculation qui demeurent régies par le droit domestique, à condition qu'elles ne soient pas discriminatoires et attentatoires à la liberté d'établissement³⁷⁰. Mais en exigeant que les Etats membres exercent effectivement leur juridiction sur leurs navires de pêche, il incite ceux-ci à ne pas adopter des conditions laxistes pour l'enregistrement sur les registres des navires, et permet d'éviter que des navires s'immatriculent dans un Etats membre pour pratiquer une pêche INN.

En sortant de la PCP, le Royaume-Uni aurait pu inquiéter de ce point de vue. Toutefois, la tradition anglaise a plutôt tendance à restreindre les conditions d'immatriculation de ses navires³⁷¹. Ceci est perceptible dans l'arrêt *Factortame II* où la CJCE répondait à des questions préjudicielles de la Haute Cour britannique sur le point de savoir si le droit communautaire avait une incidence sur les conditions fixées par un Etat membre pour l'immatriculation des navires battant son pavillon. Alors que la politique britannique était plutôt libérale dans les années 1980, ce qui avait eu pour effet d'attirer les entreprises à s'installer au Royaume-Uni et y immatriculer leurs navires, notamment les espagnols qui cherchaient à obtenir davantage de quotas que ce qui leur était assigné³⁷², l'adoption du *Merchant Shipping Act 1988* a marqué un tournant dans la législation anglaise relative à l'immatriculation des navires battant son pavillon. Cette législation exigeait, aux fins de l'immatriculation au Royaume-Uni, que le navire de pêche : « a) soit la propriété exclusive de ressortissants de cet État membre, qui y résident et y sont domiciliés, ou appartienne à une société dont 75 % au moins du capital ont pour propriétaires en tant que 'legal owners' et 'beneficial owners' des ressortissants de cet État, y ayant leur résidence et leur domicile, et dont au moins 75 % des administrateurs sont ressortissants de cet État, y résident et y ont leur domicile (ci-après 'société qualifiée'), et que b) les 'beneficial owners' de ce bateau de pêche soient, à concurrence d'au moins 75 %, des ressortissants de cet État membre, qui y résident et y sont domiciliés, ou, pour la totalité, une ou plusieurs sociétés qualifiées, ou, pour partie, une ou plusieurs sociétés qualifiées, sous réserve que des ressortissants de cet État membre, qui y résident et y sont domiciliés, doivent être titulaires d'au moins 75 % des autres droits sur le bateau ». En d'autres termes, la législation britannique faisait montre de sa conception du « lien substantiel entre l'Etat et le

³⁷⁰ CJCE, *Factortame II*.

³⁷¹ V. EDWIN ANDERSON (H.), « The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives », *Tulane Maritime Law Journal*, vol. 21, no. 1, Winter 1996, p. 151 et s.

³⁷² Pour la problématique dite du « quota-hopping », V.

*navire*³⁷³ », proche de celle adoptée par la CIJ dans l'affaire *Nottebohm*³⁷⁴, et selon laquelle il doit exister des liens antérieurs à l'immatriculation entre l'Etat et le navire pour qu'il puisse accéder à sa nationalité. Si le droit de l'Union ne lui permettait pas d'adopter une telle législation en raison de son impact sur la liberté d'établissement et le principe de non-discrimination, le Brexit rend possible la publication d'une telle loi, contribuant à renforcer l'exigence de lien substantiel et *in fine*, lutter contre les pavillons de complaisance.

Le Royaume-Uni a intérêt à assurer des contrôles équivalents. Dans le cadre du *règlement INN* et du *règlement contrôle*, les autorités britanniques ont nécessairement dû développer leur système institutionnel afin de procéder aux exigences en matière de contrôle³⁷⁵. En ce sens, il faut noter que durant l'année 2015, le Royaume-Uni a mené 1597 opérations d'inspection en mer et dans ses ports. Un taux d'inspection bien inférieur à certains Etats membres, comme l'Espagne qui a conduit 10 238 inspections en 2016. Or, les autorités anglaises ont intérêt à progresser dans les contrôles qu'elles effectuent, notamment dans ses eaux, afin de pouvoir mener à bien la nouvelle politique britannique de conservation et de gestion des pêches. D'ailleurs, les entreprises ont dû s'adapter aux changements apportés ces dix dernières années par le droit européen et ont par conséquent intérêt à ce que la politique nationale perdure dans le même sens.

Force est de constater que l'Union, tout comme les autres Etats luttant contre la pêche INN, doivent faire face à une incertitude bien plus difficile à mesurer, notamment parce qu'il est impossible de savoir quand la covid-19 cessera de se propager.

II. Les incertitudes liées à la crise sanitaire de la covid-19, les systèmes d'inspections en péril

Au nombre des impacts de la crise sanitaire mondiale liée à la covid-19 depuis le début de l'année 2020, il est possible de comptabiliser la lutte contre la pêche illicite. La FAO a publié un rapport en mai 2020³⁷⁶ faisant état des impacts sur la gestion des pêcheries et sur

³⁷³ *CNUDM*, article 91. 1). Au moment de l'arrêt, le fondement était l'article 5 de la Convention de Genève sur la Haute mer de 1958.

³⁷⁴ CIJ, *Nottebohm*.

³⁷⁵ Par exemple l'objectif d'inspection dans les ports désignés d'au moins 5% des opérations de débarquement et de transbordement effectuées par les navires de pêche de pays tiers chaque année (*règlement INN*, article 9. 1).).

³⁷⁶ FAO, « The impact of covid-19 on fisheries and aquaculture – A global assessment from the perspective of regional fishery bodies », Initial assessment, mai 2020.

l'aquaculture. L'on remarque que la lutte contre la pêche INN est touchée à plusieurs égards : 87% des ORGP qui ont un rôle prédominant dans les systèmes de contrôle et de surveillance (SCS) ont déclaré que la covid-19 aurait des conséquences néfastes en matière de pêche INN. Plusieurs facteurs ont été identifiés dont il convient de relever les plus pertinents. Tout d'abord, le régime d'observation mis en place par le règlement INN a connu des restrictions étant donné qu'il est devenu difficile d'assurer la sécurité de l'observateur à bord. L'interdiction des transbordements en mer est devenue impossible à mettre en œuvre eu égard aux nombres d'interdictions et de restrictions d'accès aux ports³⁷⁷ ; ils ont désormais lieu en mer, où ces opérations ne sont pratiquement jamais contrôlées alors qu'elles constituent pour les pêcheurs INN un « *moyen habituel de dissimuler le caractère illicite de leurs captures*³⁷⁸ ». En effet, la surveillance des côtes est d'autant plus difficile que les effectifs ont été réduits, et que des mesures de restrictions des contrôles ont été adoptées³⁷⁹ afin de prévenir les risques liés à la circulation du virus.

³⁷⁷ Pour étudier précisément ces interdictions et restrictions d'accès aux ports liées à la covid-19 V. la carte interactive recensent les mesures par pays et par ports par l'entreprise Wilhelmsen : <https://www.wilhelmsen.com/ships-agency/campaigns/coronavirus/coronavirus-map/> [consulté le 29/08/20 à 18 :18]

³⁷⁸ *Règlement INN*, considérant 11.

³⁷⁹ V. notamment les mesures adoptées par la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO) au sein de laquelle l'Union est membre : <https://www.wcpfc.int/covid19> [consulté le 29/08/20 à 18:20].

CONCLUSION

La contribution de l'Union à l'émergence des pratiques rassemblées sous le nom de *pêche responsable* ou *pêche durable*, et son engagement dans la lutte contre la pêche INN a largement été facilité depuis l'adoption du Traité de Lisbonne qui a clarifié les compétences entre les Etats membres et les institutions de l'Union. Au titre de sa compétence exclusive en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP, il est certain que l'Union va continuer à développer et promouvoir les principes luttant contre la pêche INN, que ce soit au sein de la FAO, de l'ONU, ou encore des ORGP.

Notamment, elle doit continuer à inciter les pays tiers à adopter les principes issus du *PAI-INN 2001* et à les aider financièrement et techniquement pour être capables de réaliser les contrôles nécessaires. La menace des sanctions commerciales pourrait s'avérer un levier diplomatique intéressant pour faire adopter des règles visant à renforcer les mesures du ressort de l'Etat du port, sur le modèle du *PSMA FAO 2009*. D'autant plus qu'il est préférable, pour les pays en voie de développement, de contrôler les débarquements au port, système bien moins coûteux que les inspections en mer.

D'ailleurs, l'Union soumet régulièrement, au sein des ORGP, des propositions allant dans le sens d'un renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port, souvent retoquées par certains Etats comme le Chili, l'Argentine ou la Chine. Ainsi, l'enjeu le plus important pour parvenir à l'éradication de la pêche INN demeure l'implication de toute la communauté internationale. Autrement dit, la volonté politique doit accompagner le développement juridique du droit international en la matière. Les textes sont déjà présents, et les principes attendent d'être appliqués.

La récente sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne rappelle fortement la nécessité de continuer à coopérer. En tant qu'Etat indépendant, se pose désormais la question de savoir si les autorités britanniques continueront de collaborer avec leurs anciens partenaires. Une continuité des opérations souhaitée pour l'Union, mais également pour le Royaume-Uni qui a hérité d'une législation propice à lutter contre la pêche INN par le biais du *règlement INN*.

BIBLIOGRAPHIE

I. Documents officiels

1. Cadre normatif de l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée [JO C326, 26.10.2012, p.47].

Traité sur l'Union européenne, version consolidée [JO C326, 26.10.12, p.1].

Règlement (CEE) n°170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche.

Règlement (CEE) n°171/83 du Conseil du 25 janvier 1983 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche.

Règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.

Règlement (CEE) n°2847/93 du Conseil du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

Règlement (CE) n° 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.

Règlement (CE) n°26/2004 de la Commission du 30 décembre 2003 relatif au fichier de la flotte de pêche communautaire.

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 modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

Règlement (CE) n°1010/2009 de la Commission du 22 octobre 2009 portant modalités d'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.

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 (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.

Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

Règlement délégué (UE) 2015/852 de la Commission du 27 mars 2015 complétant le règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les cas de manquement et les cas de manquement grave aux règles de la politique commune de la pêche qui peuvent entraîner l'interruption du délai de paiement ou la suspension des paiements dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Règlement d'exécution (UE) no 2015/1962 de la Commission du 28 octobre 2015 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la PCP.

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) n°1006/2008 du Conseil.

2. Cadre normatif international

2.1. hard law.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay, le 10 décembre 1982.

Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute des mesures internationales de conservation et de gestion, adoptée à Rome le 24 novembre 1993.

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 migrants, adoptée à New-York le 4 août 1995.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947.

Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, le 7 février 1986.

Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, approuvé par la Conférence de la FAO à sa trente-sixième session, Rome, 18-23 novembre 2009.

Convention et Statut sur le régime international des ports maritimes, 9 décembre 1923, Genève.

2.2. soft law.

Déclaration de Cancun sur une pêche responsable adoptée lors de la Conférence Internationale sur la pêche responsable à Cancun, Mexique, les 6-8 mai 1992.

Déclaration de Rome sur l'application du code de conduite pour une pêche responsable, adoptée à Rome par la réunion ministérielle FAO sur les pêches, 10 et 11 mars 1999.

Code de conduite pour une pêche responsable, approuvé par la XXVIII^e Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture le 31 octobre 1995.

Agenda 21, adopté au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, 1992.

Plan d'Action International visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté par la FAO à Rome, en 2001.

3.Législation nationale

France, *Code rural et de la pêche maritime*, article L.941-1 et s.

France, *Code civil*, article 1246 et s.

Tanzania, *Territorial Sea and EEZ Act, 1989*, Section 17(f).

Federated States of Micronesia, *Chapter 3 of Title 18 of the Code of Federated States of Micronesia-Regulation of Foreign Vessels*, Section 317.

Malaysia, *Fisheries, Act 1985 (Act 317)*, Section 25.

Barbados, *Fisheries Act Cap. 391 Fisheries (Management) Regulations, 1998*, Section 15.

Nigeria, *Sea Fisheries Decree 1992 (No. 71 of 1992)*, Art. 10. 90.

Grenada, *Territorial Waters Act*, No. 17 of 1978, Section 12(2).

Iceland, *Act Regarding Fisheries Within the Fisheries Jurisdiction of Iceland*, 1976, Art. 20. 92.

Indonesia, *Law of the Republic of Indonesia n° 31 of 2004 Concerning Fisheries*, Art. 2.

II. Jurisprudences

1. Jurisprudence européenne

CJCE AETR, *Commission c. Conseil*, 31 mars 1971, aff. C-22/70.

CJCE, *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 131/73.

CJCE, *Kramer*, 14 juillet 1976, aff. n°3 et 6/76.

CJCE, *Commission c. Royaume Uni*, 5 mai 1981, aff. 804/79.

CJCE, *Casati*, 11 novembre 1981, aff. 203/80.

CJCE, *Factortame II*, 25 juillet 1991, aff. C-221/89.

CJCE, *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp*, 24 November 1992, aff. C-286/90.

CEDH, *Plechkov c. Roumanie*, 16 septembre 2014.

2. Jurisprudence internationale

Cour Permanente d'Arbitrage, *Affaire de l'île de Palmas*, 4 avril 1928.

Cour Internationale de Justice, *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), arrêt du 6 avril 1955.

Cour Internationale de Justice, *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes* (Nicaragua c. Colombie), arrêt du 17 mars 2016.

TIDM, *Navire Saiga* (affaire n°2) (Saint-Vincent-et-les Grenadines c. Guinée), 1^{er} juillet 1999.

TIDM, *Affaires du Thon à nageoire bleue* (Nouvelle Zélande c. Japon ; Australie c. Japon), Affaires n°3 et 4, Mesures conservatoires, Ordonnance du 27 août 1999.

TIDM, *Navire Virginia G* (Panama/Guinée-Bissau), affaire n°19, arrêt du 14 avril 2014.

3. Règlement des différends de l'OMC

États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes ; l'affaire *crevettes-tortues*, affaires n° 58 et 61, décision adoptée le 6 novembre 1998, WT/DS58/AB/R

Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, rapport adopté avec la recommandation de mettre la mesure en conformité, le 18 juin 2014.

III. Manuel et ouvrages spécialisés

ATTARD (D.J.), MALLIA (P.), *The High Seas*, The IMLI Manual on International Maritime Law, Volume I: The Law of the Sea

CARREAU (D.), JUILLARD (P.), *Droit international économique*, Dalloz, 5^{ème} édition, 2013, 802 p.

CHRUCHILL (R.), *The Meaning of the "Genuine Link" Requirement in Relation to the Nationality of Ship*, University of Wales, octobre 2010.

FEENSTRA (R.), *Hugo Grotius Mare Liberum 1609-2009: Original Latin Text and English*, 2009, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, LXV, 178 p.

KWIATKOWSKA (B.), *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1989, n.13, 397 p.

LE HARDI (M.), *Que reste-il de la liberté de la pêche en haute-mer ?* Pedone, 2002, 428 p.

OSTROM (E.), *Governing the Commons: The Evolution of Collective Action*, 1990.

PALMA (M.A.), **TSAMENYI (M.)**, **EDESON (W.)**, *Promoting Sustainable Fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, 341 p.

PRADEL (J.), **CORSTENS (G.)**, **VERMEULEN (G.)**, *Droit pénal européen*, Dalloz, 3^{ème} édition, 2009, pp. 3 et s.

PROELSS (A.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, 2017, p.699.

ROACH (J.A.), **SMITH (R.W.)**, *Excessive Maritime Claims*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2012, 926 p.

SCALIERIS (E.), *L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Etat côtier en droit de la mer*, Pedone, 2011, 485 p.

VIGNES (D.), **CATALDI (G.)**, **CASADO RAIGON (R.)**, *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, Bruylant, 2000, collection de droit international, 616 p.

IV. Mélanges et ouvrages collectifs

BENLOLO-CARABOT (M.), **CANDAS (U.)**, **CUJO (E.)**, *Union européenne et droit international*, en l'honneur de Patrick DAILLIER, CEDIN, Pedone, 2012, 912 p.

REEVES (J.), **VITOUR (A.)**, *Peur de la sanction et sanction de la peur*, Presses universitaires juridiques de Poitiers, Actes & colloques, 2018, 214 p.

V. Dictionnaire

Dictionnaire de droit international public, sous la direction de J. Salmon, Bruylant, 1200 p.

Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, 10^{ème} édition, PUF, 1099 p.

VI. Thèses

RICARD (P.), *La conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales*, thèse de doctorat en droit public, droit international public, sous la direction de la Pr. Evelyne Lagrange, soutenue le 9 décembre 2017, 657 p.

TEPHANY (Y.), La lutte contre les activités illicites en mer, thèse de doctorat en droit privé, sous la direction du Pr. Patrick Chaumette, soutenue le 18 juin 2019.

VERNIZEAU (D.), Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de la Pr. Annie Cudennec, soutenue le 13 décembre 2013, 413 p.

VII. Articles

ANDREONE (G.), « La nouvelle génération des accords de pêche conclus par la Communauté européenne avec les pays tiers », *Annuaire du droit de la mer*, 2007, tome XII.

APPLEBY (T.), HARRISON (J.), « Fisheries Policy, the Habitats Directive and Brexit », *Journal of Environmental Law*, Vol. 31, Issue 3, novembre 2019, pp. 443-464.

BARDIN (A.), « Coastal State's jurisdiction over foreign vessels », *Peace International Law Review*, Vol. 14, Avril 2002, pp. 27-76.

BARRETT (M.), « Illegal Fishing in Zones Subject to National Jurisdiction », *James Cook University Law Review*, 1998.

BESLIER (S.), « La responsabilité de l'État du pavillon : cas des navires de pêche », *Annuaire du droit de la mer*, 2008, tome XIII, p. 11.

BESLIER (S.), « Le contrôle des activités de pêche : enjeux et perspectives », *Annuaire du droit de la mer*, 2013, tome XVIII, p. 105.

BUGNICOURT (J.), « Le mimétisme administratif en Afrique noire : obstacle majeur au développement », *R.F.S.P.*, décembre 1973, pp. 1239-1267.

CASADO (R.), « L'application de la politique commune de la pêche en Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer*, 2007, tome XII.

COSTICA (F.), « La planification de l'espace maritime de l'Union européenne », *Annuaire du droit de la mer*, 2008, tome XIII, p. 289.

CUDENNEC (A.), « L'Union européenne, acteur de la gestion durable des océans », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 44, 2019, pp. 255-274.

DE LA FAYETTE (L.), « ITLOS and the Saga of the Saiga: Peaceful Settlement of a Law of a Sea Dispute », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2000, Vol. 15, n°3, p.370.

DUMAS (M.), « Qu'est-ce que le nouvel ordre économique international ? », *Revue Tiers Monde*, 66, 1976, pp. 265-288.

EDWIN ANDERSON (H.), « The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives », *Tulane Maritime Law Journal*, vol. 21, no. 1, Winter 1996, p. 151 et s.

EDWIN ANDERSON (H.), « The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives », *Tulane Maritime Law Journal*, vol. 21, no. 1, Winter 1996, p. 139-170.

GANAPATHIRAJU (P.) et al., « Estimates of illegal and unreported seafood imports to Japan », *Science*, Volume 108, octobre 2019.

HARDIN (G.), « The Tragedy of the Commons », *Science*, 13 Décembre 1968, Vol. 162, pp. 1243-1248.

HARTE (M.), TILLER (R.), KAILIS (G.), BURDEN (M.), « Countering a climate of instability: the future of relative stability under the Common Fisheries Policy », *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 76, Issue 7, décembre 2019, pp. 1951-1958.

HONNIBALL (A.), « The Exclusive Jurisdiction of Flag States: A Limitation on Pro-active Port States? », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2016, Vol. 31 p.516.

HUGGINS (C.), CONNOLLY (J.), MCANGUS (C.), VAN DER ZWET (A.), « Brexit and the Uncertain Future of Fisheries Policy in the United Kingdom: Political and Governance Challenges », *Ocean Yearbook Online*, Vol. 34, Issue 1, 4 juin 2020.

KWIATKOWSKA (B.), « The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea », *Martinus Nijhoff Publishers*, London, 1989, n.13, p.87.

LAMPERT (T.), « Stopping Illegal Fishing and Seafood Fraudsters: The Presidential Task Force's Plan on Tackling IUU Fishing and Seafood Fraud », *Boston College Law Review*, Vol. 58, Issue 5, 28 novembre 2017, pp. 1629-1658.

LANGROD (G.), « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *R.I.S.A. 1973*, p. 119.

LE GALLIC (B.), MARDLE (S.), METZ (S.), « Brexit and Fisheries: A Question of Conflicting Expectations », *EuroChoices*, Vol. 17, Issue 2.

LE GOAZIOU (B.), « Du droit de punir en mer », *Annuaire du droit de la mer*, 2013, tome XVIII, p. 235.

LEE (J.), « Subsidies for Illegal Activities? – Reframing IUU Fishing from the Law Enforcement Perspective », *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, Issue 3, septembre 2019, pp.417-438.

LETOURNEUX (L.), « La répartition de responsabilité internationale entre l'Union européenne et ses États membres en cas de pêche illicite, non déclarée ou non règlementée, à la lumière de l'affaire n°21 du TIDM », *Annuaire du droit de la mer*, 2016, tome XXI, p.175.

LILIANSA (D.), « The Necessity of Indonesia's Measures to Sink Vessels for IUU Fishing in the Exclusive Economic Zone », *Asian Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 1, janvier 2020, pp. 125-157.

MONACELLIO (N.), « Food Security through Improved Enforcement Action against Illegal, Unreported, Unregulated Fishing in the Western Pacific », *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 28, 2017, pp. 38-62.

MORIN (M.), « Les procédures d'objection 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 XIX, p. 155.

NDIAYE (T.M), « Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Responses in General and in West Africa », *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 2, juin 2011, pp. 373-405.

PANOSSIAN (A.), « Pêche et sécurité alimentaire : réflexions sur une approche fondée sur le droit à l'alimentation », *Annuaire du droit de la mer*, 2013, tome XVIII, p. 123.

PHILLIPSON (J.), SYMES (D.), « 'A sea of troubles': Brexit and the fisheries question », *ScienceDirect*, Vol. 90, avril 2018, pp. 168-173.

RAYFUSE (R.), « Non Flag State enforcement and protection of the marine environment: responding to IUU fishing », *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Brill, vol. 13, 28 février 2009, pp. 573-604.

RAYFUSE (R.), « To Our Children's Children's Children: From Promoting to Achieving Compliance in High Seas Fisheries », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 20: Issue 3, 1er Janvier 2005, pp. 509-532.

ROS (N.), « Halte au piratage halieutique », *Annuaire du droit de la mer*, 2002, tome VII.

ROS (N.), « La lutte contre la pêche illicite », *Droit de la mer et émergences environnementales*, pp.69-123.

SIEBER (U.), « A propos du Code pénal type européen », *RD pén. Crim.*, 1999, p. 3 et s.

SIMOES (B.), DOLLE (T.), « The Global Combat Against IUU Fishing: The United States Proposes a New Seafood Traceability Program », *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 7, Issue 2, janvier 2016, pp. 421-425.

SOVACOOOL (B.K), SIMAN-SOVACOOOL (K.E), « Creating Legal Teeth for Toothfish: Using the Market to Protect Fish Stocks in Antarctica », *Journal of Environmental Law*, Vol. 20, Issue 1, 2008, pp.15-33.

TAVARES DE PINHO (A.), « Le comité des pêches de la FAO et son action », *Annuaire du droit de la mer*, 1998, tome III.

TELESETSKY (A.), « Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime », *Ecology Law Quarterly*, Janvier 2014.

TREVES (T.), « La politique commune des pêches et les compétences du Tribunal international du droit de la mer », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, tome X.

TSAMENYI (M.), HANICH (Q.), « Fisheries Jurisdiction under the Law of the Sea Convention: Rights and Obligations in Maritime Zones under the Sovereignty of Coastal States », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2012, n°27, pp.786.

VAN DER MENSBRUGGHE (Y.), « Protection de l'environnement marin : activités récentes de l'Union européenne », *Annuaire du droit de la mer*, 2015, tome XX, p. 145.

VERNIZEAU (D.), « Les États-Unis, l'Union européenne et la gestion des ressources halieutiques : perspectives croisées », *Annuaire du droit de la mer*, 2009, tome XIV, p. 417.

VIGNES (D.), « L'internationalisation des politiques de conservation en haute mer et le rôle des commissions régionales de pêche », *Annuaire du droit de la mer*, 1996, tome I.

VINCENT (P.), COGLIATI (B.), « L'immatriculation des navires par les organisations internationales : une question négligée », *Annuaire du droit de la mer*, 2015, tome XX, p. 233.

YOUNG (M.A.), « Trading fish, saving fish: the interaction between regimes in international law », *Cambridge University Press*, 2011.

ZWINGE (T.), « Duties of Flag States to Implement and Enforce International Standards and Regulations – And Measures to Counter Their Failure to Do So », *Journal of International Business and Law*, Vol. 10, Issue 2, 2011.

VIII. Rapports d'organisations gouvernementales et non gouvernementales

1. rapports d'organisations gouvernementales

BLOMEYER & SANZ, « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU », Policy Department Structural and Cohesion Policies, 2014.

BRUNDTLAND (G-H.), « Notre avenir à tous », pour la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies, 1987.

Commission Sous Régionale des pêches (CSRП), « Exposé écrit version 2 – International Tribunal for the Law of the Sea », mars 2014
https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round2/21_II-6_CSRP2_fr.pdf

FAO, « National Legislative Options to Combat IUU Fishing », FAO Report of and Papers presented at the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, 15-19 mai 2000, FAO Fisheries Report n°666, 2001.

FAO, « Administrative Sanctions in Fisheries Law », FAO Legislative Study n°82, 2003, p. 54.

FAO, « The impact of covid-19 on fisheries and aquaculture – A global assessment from the perspective of regional fishery bodies », Initial assessment, mai 2020.

International Labour Office, « Caught at Sea: Forced Labour and Trafficking in Fisheries », International Labour Office, Geneva, 2013.

INTERPOL, « International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector- A Guide for Law Enforcement Practitioners », février 2018, 163 p.

National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2013.

National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2015.

National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2017.

National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S Department of Commerce, « Improving International Fisheries Management », Report to Congress, 2019.

OCDE, « 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, 2006, London, pp. 105-109.

OCDE, « Combatting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Where countries stand and where efforts should concentrate in the future », TAD/FI (2017) 16/FINAL, 30 novembre 2018.

OCDE, « La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée », rapport, TAD/FI(2017)16/FINAL, 7 janvier 2019.

Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, à Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002.

UNODC, « Transnational Organized Crime in the Fishing Industry. Focus on: Trafficking in Persons, Smuggling of Migrants, Illicit Drugs Trafficking », Vienna, 2011.

2. rapport d'organisations non gouvernementales

BONDAROFF (P.), « The Illegal Fishing and Organized Crime Nexus: Illegal Fishing as Transnational Organized Crime », The global initiative against transnational organized crime, avril 2015.

BOTO (I.), LA PECCERELLA (C.), « Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : Impacts et défis pour les pays ACP », Centre technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), version révisée en Septembre 2012.

ClientEarth, « Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France », Septembre 2017.

ClientEarth, « Slipping through the net – The control and enforcement of fisheries in France, Ireland, the Netherlands, Poland, Spain and the UK », septembre 2017.

ClientEarth, The control enforcement of fisheries in England », septembre 2017.

Environmental Justice Foundation, « All at Sea - The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels», London, 2010.

Environmental Justice Foundation, « Pirate Fish in Your Plate – tracking illegally-caught fish from West Africa into the European Market », 2007.

The Royal Institute of International Affairs, « Pratiques exemplaires recommandées pour les Organisations régionales de gestion des pêches », 2007.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « The EU IUU Regulation – Analysis: Implementation of EU seafood import controls », mars 2017.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « « Improving Performance in the Fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing – Germany – A Major Player in the Global Fight against Illegal Fishing », Issue Brief, mai 2016.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Improving Performance in the Fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing – Resource constraints on effective IUU Regulation implementation in the Netherlands », Issue Brief, juillet 2016.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Pour un meilleur contrôle de la flotte de pêche externe de l'UE – Un numéro, un bateau : des numéros OMI obligatoires pour les navires de l'UE pêchant en dehors des eaux communautaires », étude de cas n°1, juin 2016.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Improving Performance in the Fight against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing – Spain – Leading implementation of the EU's Regulation to combat illegal fishing », Issue brief, juin 2017.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Règlement de l'UE visant à lutter contre la pêche illicite. Le processus de coopération et d'assistance avec les pays tiers – Le système de cartons jaunes et rouges encourage la réforme de la pêche et doit être maintenu », étude de cas n°1, août 2015.

WWF, Environmental Justice Fondation, Oceana, The Pew Charitable Trusts, « Règlement de l'UE visant à lutter contre la pêche illicite. Le processus de coopération et d'assistance avec les pays tiers – Une réussite pour la Corée du Sud et les Philippines », étude de cas n°2, octobre 2015.

IX. Articles de presse

GUILLEMOT (J.), « Keeping an eye on the Mediterranean: the EU's use of drones », note juridique pour la Clinique juridique angevine *The Lighthouse*, 7 avril 2020.

MACKIE (J.), « Japan has an illegal seafood problem », *Hakai magazine*, 18 octobre 2019.

MIRON (A.), « Port Denials: What are States' International Obligations ? », *The Maritime Executive*, 12 avril 2020.

SNEIBA (M.), « Sénégal : dénonciation d'accords de pêche non responsable », Afrimag, 2 juin 2020.

SOUALHI (Y.), « Le Golfe du Lion – France/Espagne », fiche technique du projet ZOMAD, mai 2020

The Maritime Executive, « Indonesia Sinks 51 confiscated Fishing Vessels », 5 mai 2019.

X. Sites Internet

Commission européenne : https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_fr

Interpol : <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/Fighting-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>

IUU Watch: <http://www.iuuwatch.eu/>

National Ocean Atmospheric Administration Fisheries (NOAA):
<https://www.fisheries.noaa.gov/international-affairs/illegal-unreported-and-unregulated-fishing>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) :
<http://www.fao.org/iuu-fishing/fr/>

Parlement européen :
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/119/me%C4%91unarodni-odnosi-u-podrucju-ribarstva>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
LISTE DES ABREVIATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
Titre 1. L’action de l’Union européenne dans l’élaboration d’un cadre normatif luttant contre la pêche INN.	17
Chapitre 1. L’Union européenne, un acteur proactif dans la lutte mondiale contre la pêche INN... 17	17
Section 1. Un rôle actif motivé par la conservation et la gestion durable des ressources marines.. 18	18
I. Les obligations de l’Union en matière de conservation et de gestion durable des ressources. 18	18
A. Le contenu des dispositions : un devoir de réglementation de la pêche assorti d’une coopération internationale.....	19
B. L’importance des obligations internationales dans l’ordre juridique de l’Union européenne : un régime moniste manifestant le rôle actif de l’Union.	21
II. La nécessité de protéger les objectifs d’une pêche durable dans le cadre de la politique communautaire de la pêche (PCP). 23	23
A. La construction communautaire d’un cadre juridique de conservation et de gestion des ressources marines : la création de la politique commune de la pêche.....	23
B. Les objectifs de développement durable de la PCP menacés par les activités de pêche INN.	25
1. Les objectifs de la politique commune de la pêche en matière de conservation et de gestion des ressources : une pêche durable.....	25
2. Une pratique généralisée impactant les trois piliers du développement durable.....	26
Section 2. Une participation active au développement et à la mise en œuvre de la lutte contre la pêche INN. 28	28
I. La ratification des textes de droit international fondateurs..... 28	28
A. Le droit international luttant contre la pêche INN.	28
1. Les accords multilatéraux : une contribution au développement du droit.	28
2. Les accords bilatéraux : une contribution à la mise en œuvre du droit.....	30
B. La contribution variable à l’élaboration des accords multilatéraux.....	31
1. Une contribution possible au sein de la FAO	31
2. Une contribution mesurée au sein de l’ONU	32
II. L’influence certaine au sein du processus décisionnel des ORGP 32	32
A. Une influence facilitée par la compétence exclusive de l’UE	33
B. L’influence de l’Union sur les règles au sein des ORGP.	34
Chapitre 2. L’élaboration d’un cadre normatif européen luttant contre la pêche INN. 37	37
Section 1. Les faiblesses du droit international pour lutter contre la pêche INN..... 37	37
I. Une compétence exclusive de l’Etat du pavillon inadéquate en matière de pêche. 38	38
A. Les problèmes générés par l’irresponsabilité de certains Etats du pavillon.....	38

B. Les difficultés quant à l'affirmation de la compétence juridictionnelle des Etats autres que l'Etat du pavillon.	40
II. Les « pavillons de complaisance » aggravant la difficulté de lutter.	45
Section II. Le règlement INN, un moyen de contourner ces difficultés issues du droit international.	50
I. Un renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port, un moyen de lutte fondé sur la position commerciale importante de l'Union.	50
A. L'absence d'un droit d'accès aux ports en vertu du droit international de la mer.....	51
B. Le règlement INN : un renforcement des mesures du ressort de l'Etat du port pour restreindre l'accès au marché européen.	52
II. Le règlement INN <i>a priori</i> compatible avec le droit international économique de l'OMC.....	55
Titre 2. L'Union européenne et la recherche d'un cadre normatif dissuasif pour les acteurs de la pêche INN.	57
Chapitre 1. Vers une responsabilisation des Etats.....	58
Section 1. La responsabilisation des Etats tiers, l'utilité des sanctions commerciales	58
I. Les mécanismes du règlement INN permettant d'identifier les contrevenants.....	59
A. Le système d'alerte communautaire facilitant le recensement des contrevenants	59
B. La considération des difficultés pour les Etats en voie de développement.....	60
II. Les sanctions commerciales, un système dissuasif à améliorer	62
A. Les réussites du système européen	62
B. La nécessité d'harmoniser les systèmes des grands Etats importateurs, les cas des Etats unis et du Japon	65
1. Le système américain, une harmonisation nécessaire avec le système européen.....	66
2. Le retard du Japon, une consommation importante de produits INN.....	67
Section 2. La responsabilisation des Etats membres	68
I. Le renforcement des contrôles.....	68
A. Le renforcement des contrôles des navires communautaires.....	68
B. Le renforcement du contrôle des navires étrangers.....	70
II. La tentative d'harmonisation des systèmes de sanctions des Etats membres	72
A. La persistance de disparités entre les niveaux de sanctions	72
B. L'absence d'exigence de condamnation pénale ou la difficile recherche du caractère dissuasif. 76	
Chapitre 2. L'action de l'Union face aux incertitudes juridico-politiques.....	79
Section 1. Les incertitudes liées à la mer : la problématique des zones disputées.	79
I. Les zones disputées, un obstacle à l'affirmation de la compétence de l'Etat côtier	80
Cette concurrence entre les dispositions nationales de deux Etats crée une difficulté, au regard de la sécurité juridique exigée par les tribunaux domestiques et la Cour européenne des droits de l'Homme (« CEDH »), pour affirmer sa compétence en tant qu'Etat côtier.	81
II. La tentative européenne de remédier à cette difficulté : l'apport de l'article 80 § 2 du règlement contrôle	83
A. Le principe : la mise en place d'une coopération entre les Etats membres	83

B. Les limites : champ d'application razione personae et problème des disparités entre les sanctions.....	85
1. L'insuffisance du champ d'application razione personae de l'article 80, des difficultés persistantes avec les pays tiers.	85
2. Des approches divergentes de la sévérité des peines, un frein à la coopération entre Etats membres.....	86
Section 2. Les incertitudes liées à l'Homme : des incertitudes conjoncturelles ou structurelles ?..	87
I. Les incertitudes politiques : l'impact du Brexit.....	87
II. Les incertitudes liées à la crise sanitaire de la covid-19, les systèmes d'inspections en péril	91
CONCLUSION.....	93