

Le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche de l'Union européenne : les faiblesses d'un système ambitieux

Gabrielle CASILE

Diplômée du Master 2 Droit et sécurité des activités maritimes et océaniques
Nantes Université, 2022

Résumé : *Les résultats de la politique commune de la pêche sont mitigés car elle ne parvient pas à garantir la viabilité à long terme des activités de pêche. Une des raisons à cela est le manque d'effectivité du système de suivi, contrôle et surveillance des pêches de l'Union européenne. En effet, les États membres ne mettent pas correctement en œuvre leurs obligations de contrôle des activités de pêche, ni de sanction des infractions commises par les opérateurs. Cela nuit à l'efficacité de la lutte contre la pêche INN, aux conséquences environnementales et socio-économiques graves dans de nombreuses régions du monde, et ne permet pas de garantir des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs. Le système de contrôle des pêches de l'UE doit être révisé, à la fois pour les activités de pêche menées à l'intérieur des eaux de l'UE, et pour les activités de la flotte de pêche externe de l'UE menées notamment dans le cadre d'accords internationaux en matière de pêche.*

Mots-clés : politique commune de la pêche - Union européenne - surpêche - pêche INN - suivi, contrôle et surveillance - accords de pêche - Agence européenne de contrôle des pêches - conditions de concurrence équitables

Abstract: *The common fisheries policy has failed to produce the desired results because it does not ensure the long term sustainability of the fishing activities. One of the reasons why is the lack of effectiveness of the fisheries monitoring, control and surveillance system of the European Union. Indeed, Member States do not correctly implement their obligations regarding the control of fishing activities, nor the sanction of infringements committed by operators. This affects the efficiency of the fight against IUU fishing, which poses severe environmental and socio-economic impacts in many regions of the world, and does not promote the level playing field between operators. The EU fisheries control system must be revised, both for fishing activities conducted in EU waters and for external EU fishing fleet activities conducted in particular under international agreements on fisheries.*

Keywords : common fisheries policy - European union - overfishing - IUU fishing - monitoring, control and surveillance - fishing agreements - European Fisheries Control Agency - level playing field

Introduction

Face à la surexploitation globale des ressources halieutiques, la gouvernance des pêches doit garantir leur gestion durable par la mise en place de mesures de gestion et de conservation adaptées. Toutefois, ces mesures ne se suffisent pas à elles-mêmes. L'établissement d'un système de suivi, contrôle et surveillance (SCS) des activités de pêche est nécessaire afin que les États puissent assurer leur respect et lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN)¹. Le concept de suivi, contrôle et surveillance (SCS) est défini par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il consiste à « garantir le respect des mesures de gestion de la pêche [...] en veillant à ce que les informations requises soient disponibles pour mettre en place les contrôles appropriés, et que ceux-ci soient surveillés et respectés »². À l'échelle de l'Union européenne (UE), la réglementation relative au SCS, qui est établie dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), fait actuellement l'objet d'une réforme. Pour comprendre les enjeux qui l'entourent, il est essentiel de revenir sur les fondements du système de SCS de la PCP, dont le cadre juridique prend sa source dans le droit international.

Le droit international des pêches s'est construit face au constat de la dégradation des stocks halieutiques, qui s'est intensifiée avec le développement des nouvelles technologies de pêche et de la pêche hauturière au cours du XXe siècle³. Pour répondre à la volonté des États côtiers de revendiquer des zones de pêche étendues, le principe de liberté des pêches a été limité par la consécration de la zone économique exclusive (ZEE) dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) du 10 décembre 1982⁴, qui reconnaît aux États côtiers des « droits souverains aux fins [...] d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles biologiques » de leur ZEE⁵. En tant que « constitution des océans », la CNUDM régit l'utilisation des différents espaces maritimes et pose le cadre général applicable à la conservation et l'exploitation des ressources halieutiques en définissant les droits et obligations des États. Le cadre juridique international relatif au suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche, destiné à garantir le respect de la réglementation relative à la gestion et la conservation des ressources halieutiques, trouve ainsi ses fondements dans la CNUDM. Celle-ci oblige les États côtiers à favoriser une exploitation optimale des ressources de leur ZEE⁶ par l'adoption de mesures de gestion et de conservation⁷ applicables à tous les navires de pêche présents dans leur ZEE, qu'ils battent le pavillon de l'État côtier ou le pavillon d'un État tiers. Il en découle

¹ Il s'agit des activités de pêche menées en infraction à la réglementation applicable dans les eaux d'un État côtier ou gérées par une ORGP, ou au droit international applicable. La pêche non déclarée désigne les cas spécifiques d'activités de pêche non déclarées, ou en infraction avec les procédures de droit national applicables ou prévues par une ORGP. La pêche non-réglémentée désigne les activités de pêche menées par des navires dont l'État du pavillon ne respecte pas ses obligations internationales, ou qui sont menées dans une ORGP par des navires sans nationalité ou battant pavillon d'un État non partie à l'ORGP, de façon non conforme aux mesures de conservation et de gestion de celle-ci ; Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN), FAO, 2001.

² À ces fins, le « suivi » renvoie à la collecte et l'analyse des données relatives aux activités de pêche ; le « contrôle » à la nécessité de déterminer, en légiférant, les conditions dans lesquelles les activités de pêche sont exercées ; et la « surveillance » à l'observation des activités de pêche afin de s'assurer du respect des mesures de gestion des ressources qui ont été déterminées ; COCHRANE K. L., GARCIA S.M., *A Fishery Manager's Guidebook*, FAO, 2009, 517 p.

³ LEROY A., *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique : la pêche illicite, non rapportée, non réglementée*, Thèse de doctorat, Université de Perpignan Via Domitia, décembre 2019.

⁴ BALINOFF N., « La liberté de la pêche en haute mer n'est plus », *Neptunus e.revue*, vol. 11, 2005 ; <https://cdmo.univ-nantes.fr/>

⁵ Article 56 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁶ Article 62 de la CNUDM.

⁷ Ces mesures doivent être adoptées au regard du rendement maximal durable (RMD), en fixant un volume admissible de captures (article 61 de la CNUDM). Il s'agit notamment de la détermination des zones de pêche, des espèces pouvant être pêchées et de leur taille, de la fixation de quotas et de la délivrance de licences de pêche (article 62 de la CNUDM).

l'obligation pour l'État côtier de s'assurer du respect des règles de conservation et de gestion en assurant le SCS des activités de pêche qui ont lieu dans sa ZEE⁸.

La CNUDM impose également aux États de coopérer pour la gestion et la conservation d'un même stock de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs États à la fois, se déplaçant entre une ZEE et la haute mer (stocks chevauchants)⁹ et se trouvant en haute mer¹⁰, notamment en créant des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs du 4 décembre 1995¹¹ précise l'obligation des États de coopérer en matière de gestion et conservation de ces stocks de poissons, notamment en instaurant une obligation de coopération internationale en matière de police pour assurer le respect des mesures de gestion et de conservation adoptées par les ORGP¹².

Au titre de sa compétence exclusive en matière de conclusion d'accords internationaux, l'UE est partie contractante aux instruments juridiques internationaux susmentionnés. Cette compétence lui permet de négocier et conclure seule des accords internationaux qui lient ses institutions et ses États membres¹³. Elle les met en œuvre au niveau régional dans le cadre de la PCP, car elle dispose également d'une compétence exclusive en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la mer¹⁴, qui implique qu'elle adopte des réglementations en matière de pêche que les États sont chargés de mettre en œuvre. La PCP poursuit l'objectif de viabilité à long terme des activités de pêche sur les plans environnemental, économique et social, en luttant contre la surexploitation des ressources halieutiques¹⁵. Sa réforme de 2013 avait introduit l'objectif d'atteindre un taux d'exploitation permettant d'obtenir le rendement maximal durable (RMD)¹⁶ pour tous les stocks d'ici 2020. À ces fins, le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (règlement de base de la PCP) prévoit diverses mesures de conservation des ressources biologiques et de gestion des pêcheries, au nombre desquelles on trouve la fixation de totaux admissibles de captures (TAC)¹⁷ répartis entre les États sous forme de quotas¹⁸.

Afin d'assurer le respect de ces mesures de gestion et de conservation, le droit international prévoit des instruments spécifiques de SCS des activités de pêche, mis en œuvre par l'UE dans le cadre de la PCP. Il s'agit d'un aspect essentiel destiné à garantir la bonne gouvernance des pêches et l'effectivité des mesures de gestion et de conservation. L'Accord de la FAO visant à favoriser le

⁸ L'État côtier peut prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de sa réglementation à l'égard des navires présents dans sa ZEE, telles que l'arraisonnement, l'inspection et la sanction (article 73 de la CNUDM).

⁹ Articles 63 et 64 de la CNUDM.

¹⁰ Article 118 de la CNUDM.

¹¹ « Accord sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs ».

¹² DELFOUR-SAMAMA O., « Pêche en haute mer », *in* Droits maritimes, Chaumette P (Dir.), Paris, Dalloz, 2021, pp. 1468-1147.

¹³ Articles 3 et 216 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹⁴ Articles 3 et 38 du TFUE.

¹⁵ Préambule du règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (règlement de base de la PCP).

¹⁶ Il s'agit de la plus grande quantité d'un stock halieutique pouvant être exploitée sans en affecter le renouvellement ; Ifremer, « Le Rendement Maximal Durable (RMD, PME ou MSY) », *Pour une pêche durable*, 2018.

¹⁷ Il s'agit de la quantité totale de poissons pouvant être pêchée pour chaque stock halieutique.

¹⁸ Mais également la réglementation de l'accès aux eaux et aux ressources, la limitation de l'effort de pêche, l'adoption de mesures techniques communes et régionalisées et de plans de gestion pluriannuels ; ERNST GERHARD BREUER M., « Gestion des pêches dans l'Union européenne », *Parlement européen*, 2022, disponible au lien suivant : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/115/gestion-des-peches-dans-l-union-europeenne>.

respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion du 24 novembre 1993, le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN) de la FAO du 2 mars 2001, les directives volontaires de la FAO pour la conduite de l'État du pavillon adoptées en 2014 et 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 (AMREP-PSMA) du 25 novembre 2009, visent à mettre différentes obligations - complémentaires - à la charge des États, en leur qualité d'État du pavillon, d'État côtier, d'État du port et d'État de commercialisation¹⁹. Ces instruments s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, le SCS étant un outil essentiel pour lutter contre celle-ci. Représentant chaque année entre 11 à 26 millions de tonnes de poissons, la pêche INN constitue une menace grave pour l'environnement marin en épuisant les stocks halieutiques, avec un impact particulier sur la pêche locale et artisanale, notamment dans les pays en développement (PED)²⁰.

Le cadre juridique de SCS prévu par la PCP vise à assurer le suivi, le contrôle et la surveillance de la flotte de pêche de l'UE dans et hors de ses eaux et empêcher que les produits issus de la pêche INN n'accèdent à son marché. On retrouve les principales mesures de SCS dans les règlements européens (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 (le règlement « contrôle »), (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (le règlement « INN »), (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes (le règlement « SMEFF ») et (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 sur l'Agence européenne de contrôle des pêches (le règlement « AECF »), qui constituent les piliers de ce système de SCS. La mise en oeuvre des mesures de SCS relève de la responsabilité principale des États membres de l'UE : en fonction de leur qualité d'État côtier, d'État du pavillon, d'État du port, ou d'État de commercialisation, ils doivent faire appliquer les règles de la PCP par les navires présents dans les eaux sous leur souveraineté (eaux intérieures et mer territoriale) ou leur juridiction (ZEE) et par les navires battant leur pavillon présents en dehors de leurs eaux²¹. Ils disposent de leurs propres systèmes nationaux de SCS, avec leurs propres moyens matériels et humains permettant d'assurer le SCS des activités de pêche et, le cas échéant, la sanction des infractions aux règles de la PCP. La mise en oeuvre du SCS se fait sous la supervision de la Commission, qui doit s'assurer que les États respectent leurs obligations en la matière.

Les résultats de la PCP sont cependant mitigés car elle ne parvient pas à garantir la viabilité des pêcheries, raison pour laquelle elle a été réformée à plusieurs reprises depuis sa mise en place. La PCP établie en 1983 s'est soldée par un échec : à la fin des années 1990, l'état des stocks s'est aggravé et l'instauration des TAC et quotas a engendré une surcapacité des flottes de pêche par rapport aux ressources disponibles. La PCP issue de la réforme de 2002 n'a pas remédié à ces problèmes²². Les causes de son échec ont été mises en évidence dans le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche de 2009²³, qui relève cinq défauts structurels de la PCP : la surcapacité des flottes ; l'absence de clarté des objectifs stratégiques se traduisant par un manque d'orientations pour la prise de décision et la mise en oeuvre ; la vision à court terme encouragée par le mécanisme

¹⁹ L'AMREP-PSMA est une étape importante en matière de SCS : c'est le premier traité international contraignant en matière de lutte contre la pêche INN. Le rôle de l'État du port en matière de SCS est indispensable comme les opérateurs de la pêche doivent obligatoirement transiter par les ports, sur lesquels les États disposent d'une pleine souveraineté leur permettant de fixer diverses mesures ; FAO, « Mettre un terme à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 2002.

²⁰ FAO, « La pêche illicite, non déclarée et non réglementée », 2016, disponible au lien suivant : <https://www.fao.org/iuu-fishing/resources/detail/fr/c/1132024/>

²¹ Article 1 du règlement de base de la PCP.

²² PROUTIERES-MAULION G., « La politique commune de la pêche (PCP) », in *Droit maritimes*, Chaumette P (Dir.), Paris, Dalloz, 2021, pp.1454-1537.

²³ Commission des communautés européennes, *Livre vert - Réforme de la politique commune de la pêche*, COM(2009)163 final, 2009.

décisionnel, les décisions étant toutes prises au niveau du Conseil de l'Union européenne (le « Conseil ») sans laisser de marge de manœuvre aux États membres ; la responsabilisation insuffisante du secteur de la pêche ; le manque de volonté politique dans la mise en œuvre des mesures de contrôle des pêches et leur faible respect par le secteur de la pêche. La dernière révision de la PCP, intervenue en 2013, vise à pallier ces défaillances en instaurant notamment un principe d'exploitation selon le RMD ainsi qu'une approche régionalisée et pluriannuelle de la gestion des pêches. Sa mise en œuvre a permis une diminution de la surcapacité de pêche²⁴. En outre, le dernier rapport du Conseil scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP) sur l'évaluation de la performance de la PCP conclut que sa mise en œuvre a permis l'amélioration globale des stocks de poissons. Or, l'objectif de parvenir à une gestion durable de tous les stocks en 2020 n'a pas été atteint : si la situation s'est améliorée en Atlantique nord-est, les stocks demeurent hautement surexploités en mer Méditerranée et en mer Noire²⁵. Le processus décisionnel relatif à l'adoption des mesures de la PCP reste imparfait, en particulier concernant la fixation des TAC par le Conseil. Sur la base des recommandations de la Commission élaborées à partir des avis scientifiques du CSTEP, les TAC sont constamment fixés au-delà de ces avis, les considérations politiques prenant toujours le dessus²⁶. L'opacité des discussions à huis clos du Conseil sur les TAC est également dénoncée : le Médiateur européen a conclu en 2019 que l'absence d'accès aux documents relatifs à l'adoption des TAC constituait une « mauvaise administration »²⁷. D'autre part, la complexité des règles de la PCP nuit à sa lisibilité, et la mise en œuvre du contrôle des pêches pose toujours des difficultés.

Dix ans après la dernière réforme de la PCP, la Commission a réalisé un état des lieux du fonctionnement de la PCP tout en présentant une série de mesures début 2023²⁸, qui s'inscrivent dans un paquet global de mesures destinées à répondre aux enjeux auxquels fait face le secteur de la pêche et l'aquaculture et à améliorer sa durabilité (« paquet pêche et océans »)²⁹. Ces mesures visent à améliorer la mise en œuvre de la PCP, avec certaines mesures portant sur le renforcement du SCS via la révision du règlement « contrôle ». En effet, si la Commission estimait en 2017 que « les États membres ont mis en œuvre les principales obligations du règlement de contrôle » et que « les règles de la PCP sont mieux respectées par les opérateurs comme par les États membres »³⁰, elle soulignait néanmoins les lacunes persistantes dans la mise en œuvre du règlement « contrôle », qui ont également été mises en évidence dans deux rapports récents de la Cour des comptes européenne³¹. Le

²⁴ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Mise en œuvre et évaluation du règlement (CE) n° 1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118 - REFIT Évaluation de l'incidence du règlement sur la pêche, COM/2017/0192 final*, 2017.

²⁵ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *Monitoring of the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-22-01)*, 2022.

²⁶ PROUTIERES-MAULION G., *op. cit.*

²⁷ European Ombudsman, *Council fails to accept Ombudsman's recommendation for transparency in EU fishing quota decision-making process*, 2019.

²⁸ Commission européenne, *Communication sur la politique commune de la pêche aujourd'hui et demain: un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive*, COM(2023) 103 final, 2023.

²⁹ European Commission, *Fisheries, aquaculture and marine ecosystems: transition to clean energy and ecosystem protection for more sustainability and resilience*, Press Corner, 2023, disponible au lien suivant : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_828?pk_source=ec_newsroom&pk_medium=email&pk_campaign=MARE%20Newsletter

³⁰ Les États membres ont notamment « mis sur pied les instruments, les procédures et les normes nécessaires pour garantir la surveillance et l'inspection des activités de pêche dans l'Union européenne » et « amélioré la collecte et la transmission de données fiables » ; Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Mise en œuvre et évaluation du règlement (CE) n° 1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118*, *op. cit.*

³¹ Cour des comptes européenne, *Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires (Rapport spécial 08/2017)*, 2017 ; Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite : l'action de l'UE repose sur des systèmes de contrôle bien en place, mais pâtit de l'hétérogénéité des contrôles et des sanctions dans les États membres (Rapport spécial 20/2022)*, 2022.

système de SCS de l'UE comprend en effet des lacunes dans sa définition et son application par les États membres, qui empêchent sa mise en œuvre optimale dans les eaux de l'UE (I). Ces lacunes s'étendent au contrôle des activités de la flotte de pêche externe de l'UE, appelant à repenser le système de SCS, et sa mise en œuvre (II).

I. Un système de suivi, contrôle et surveillance lacunaire, entrave à la bonne mise en œuvre de la politique commune de la pêche

Le cadre juridique de SCS de l'UE prévoit différentes mesures dont la mise en œuvre relève des États membres en leur qualité d'État du pavillon, d'État côtier, d'État du port et d'État de commercialisation. Elles comportent toutefois des lacunes dans leur définition (A), ne permettant pas d'asseoir un cadre favorisant leur bonne application par les États membres dans les eaux et sur le territoire de l'Union (B).

A. Des insuffisances dans la définition des mesures de suivi, contrôle et surveillance de la politique commune de la pêche

Le règlement « contrôle » met à la charge des États membres diverses obligations. Ils doivent établir une base de données informatique comprenant les données enregistrées en application de ce règlement et les échanger avec les autres États membres afin d'assurer le suivi des activités de pêche ; recourir aux technologies modernes de surveillance et de contrôle telles que les systèmes de surveillance des navires (VMS), d'identification automatique des navires (AIS) et de détection des navires ; et réaliser des inspections en mer, sur terre et tout au long de la chaîne de commercialisation via leurs propres agents. Le règlement « INN » complète ce cadre juridique en renforçant le contrôle de l'accès des navires d'États tiers aux ports de l'UE afin d'empêcher l'arrivée des produits issus de la pêche INN sur le marché de l'Union et d'assurer la traçabilité des produits de la pêche : les États membres doivent notamment autoriser leur importation après s'être assurés qu'ils soient accompagnés d'un certificat de capture qui garantit leur légalité ; réaliser des inspections dans leurs ports ; et prendre des mesures à l'égard des navires battant leur pavillon présumés pratiquer de la pêche INN, ou des navires de pêche figurant sur la liste des navires INN établie par la Commission. En cas d'infractions détectées en application de ces différentes mesures, les règlements « contrôle » et « INN » mettent à la charge des États membres l'obligation de sanctionner leurs auteurs de manière effective, proportionnée et dissuasive, selon leurs propres systèmes de sanction.

Bien que le règlement « contrôle » ait permis de rassembler les dispositions relatives au contrôle qui figuraient avant 2009 dans un grand nombre de textes, le régime de SCS demeure complexe. La haute technicité des mesures de SCS et l'existence de nombreuses dérogations et exemptions nuisent à la clarté juridique du cadre de SCS³² et font peser sur les États membres et les opérateurs une charge administrative importante³³. C'est d'ailleurs dans l'objectif de simplifier le cadre législatif et de réduire cette charge administrative que la révision du système de SCS de la PCP a été proposée par la Commission en 2018³⁴ dans le cadre du programme REFIT visant à simplifier la législation de l'UE. Par ailleurs, le cadre juridique du système de SCS, en grande partie antérieur à la dernière réforme de la PCP, est mal aligné à celle-ci. Des incohérences se retrouvent notamment dans les mesures relatives au contrôle de l'obligation de débarquement des espèces soumises à des quotas,

³² Par exemple, les navires de moins de 12 mètres sont exemptés de l'obligation d'être équipés d'un système VMS et les États membres peuvent aussi décider d'en dispenser les navires de pêche de moins de 15 mètres dans certaines conditions.

³³ PENAS LADO E., *The common fisheries policy : The Quest for sustainability*, Wiley Blackwell, 2016.

³⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches.

instaurée par la réforme de 2013 de la PCP, au contrôle de la capacité de pêche et à la délivrance des licences et autorisations de pêche, que la proposition de règlement de la Commission visait à corriger.

La cohérence du système de SCS est également affaiblie par son application non harmonisée à l'échelle nationale. En effet, chaque État membre possède son propre ordre juridique, administratif et judiciaire et les règles de la PCP laissent une certaine marge de manœuvre aux États membres dans leur mise en œuvre. Le règlement « contrôle » laisse par exemple la possibilité, sous certaines conditions, de dispenser les navires de moins de 15 mètres de l'obligation d'être équipé d'un système VMS ou de tenir un journal de pêche électronique. Cet écueil se retrouve particulièrement en matière de sanction des infractions aux règles de la PCP par les opérateurs, dans la mesure où la PCP ne prévoit pas de système commun de sanction et laisse aux États membres le soin de sanctionner les infractions selon leurs propres procédures nationales. Le système de points applicable aux sanctions graves³⁵, qui devrait permettre d'instaurer une certaine uniformité dans l'application des sanctions, n'est pas non plus appliqué de manière uniforme par les États membres. Les divergences entre les approches des États en matière de sanction conduisent donc à l'application de différents types et niveaux de sanction³⁶ qui ne permet pas de garantir le *level playing field*³⁷. Cette mise en œuvre non uniformisée aboutit à une diversité de systèmes nationaux de SCS qui ne permet pas d'asseoir un cadre favorable à l'application effective de la PCP dans les eaux et sur le territoire de l'Union européenne.

B. Des faiblesses dans le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche dans les eaux et sur le territoire de l'Union européenne

Ces faiblesses résident tout d'abord dans le contrôle du respect des règles de la PCP par les États membres en leur qualité d'État du pavillon et d'État côtier, ainsi que dans la sanction des infractions à ces règles. Le rapport de la Cour des comptes européenne de 2017 sur la mise en œuvre des principales mesures du règlement « contrôle » souligne les progrès réalisés par les États membres, mais indique également qu'ils n'ont pas pleinement mis en œuvre le règlement « contrôle » : les lacunes résident dans le contrôle de la répartition des quotas au sein des États où ce sont les organisations de producteurs qui sont chargées de cette répartition ; dans les vérifications de la capacité des flottes des États membres ; ainsi que dans l'utilisation des systèmes VMS par les centres de surveillance des pêches (CSP) des États membres, qui n'est pas toujours optimale. Le contrôle des mesures techniques de conservation comporte également des insuffisances, signalées par la Commission dans différentes mises en demeure adressées à plusieurs États membres en ce qui concerne le contrôle de l'exécution de l'obligation de débarquement³⁸ et la mise en œuvre des dispositions destinées à éviter les prises accessoires d'espèces non désirées³⁹. Des faiblesses résident également dans l'application des sanctions des infractions, mises en évidence dans le rapport de la Cour des comptes européenne de 2022 sur l'action de l'UE en matière de lutte contre la pêche illicite. Celui-ci indique que si les États membres ont bien mis en place des systèmes nationaux de sanction, les sanctions appliquées ne sont pas assez efficaces, proportionnées et dissuasives conformément à l'obligation établie par les règlements « contrôle » et « INN », ce qui nuit à l'efficacité du système de

³⁵ En vertu de l'article 92 du règlement « contrôle » les autorités nationales compétentes doivent attribuer des points à l'auteur d'une infraction pour chaque infraction grave commise. En fonction du nombre de points, la licence de l'auteur de l'infraction doit être suspendue pour une durée plus ou moins longue, voire retirée.

³⁶ European Parliament, *The CFP - Infraction procedures and imposed sanctions throughout the EU*, 2014.

³⁷ C'est-à-dire une situation de concurrence équitable entre les opérateurs de la pêche ; Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite*, *op. cit.*

³⁸ Cela concerne l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, la France et l'Espagne.

³⁹ Cela concerne l'Espagne, la France et la Suède.

SCS instauré pour lutter contre la pêche INN⁴⁰. La France et l'Italie ont ainsi été condamnées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour manquement à cette obligation⁴¹.

Complémentaires des mesures de SCS relevant des États membres du pavillon et des États membres côtiers, celles qui relèvent des États membres en leur qualité d'États du port et d'États de commercialisation sont indispensables pour instaurer un système global de SCS et contrôler l'accès des produits de la pêche au marché de l'Union puis leur commercialisation. Les ports sont particulièrement stratégiques en matière de contrôle puisque les navires y transitent nécessairement. Par ailleurs, les États y exercent leur souveraineté et peuvent à ce titre prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard des navires se trouvant dans leurs ports. Le règlement « INN » prévoit alors un système d'autorisation de l'accès des navires aux ports des États membres, et de certification des produits de la pêche importés par des navires de pêche dans les ports désignés, par conteneur ou par tout autre moyen d'acheminement, afin d'empêcher l'arrivée de produits issus de la pêche INN sur le marché de l'Union et garantir leur traçabilité. Celui-ci est cependant affaibli par le fait que la certification repose sur l'État du pavillon, dans la mesure où il s'agit souvent d'États en développement ne disposant pas de cadres juridiques ou de moyens de SCS, ni de volonté politique suffisants pour assurer une mise en œuvre effective de la certification. La traçabilité se voit également limitée lorsque les produits de la pêche doivent transiter par plusieurs États⁴². En outre, si le système de certification a conduit à l'amélioration de la traçabilité, les États membres du port ou de commercialisation n'appliquent pas tous les mêmes degrés de contrôle en matière de vérification des certificats, ni en matière d'inspection⁴³ : alors que les importations de produits de la pêche par conteneurs représentaient entre 85% et 92% du volume total de produits importés dans l'UE entre 2007 et 2012, elles ne sont soumises à aucun minimum d'inspections par la PCP, contrairement aux importations par navires de pêche - pour lesquelles cette obligation est d'ailleurs bien respectée⁴⁴. Dès lors, certains États membres ne mènent pas d'inspections physiques des conteneurs⁴⁵. Des défaillances se retrouvent également dans le contrôle des règles de commercialisation des produits de la pêche⁴⁶, qui ont conduit la Commission à adresser des avis motivés aux Pays-Bas⁴⁷ et à la Belgique⁴⁸ en 2022 dans le cadre de procédures d'infraction.

Ce manque d'effectivité du SCS s'étend aux activités de la flotte de pêche externe de l'UE, d'autant plus que les compétences des États membres sont essentiellement réduites à leur qualité d'État du pavillon et que le SCS va principalement reposer sur des États tiers du fait de leur qualité d'États côtiers.

⁴⁰ Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite*, *op. cit.* Voir également : Cour des comptes européenne, *Contrôle des pêches de l'UE*, *op. cit.* ; European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Angevin, F., Borrett, C., Moreira, G., et al., *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy : EU overall report : final report*, Publications Office, 2021.

⁴¹ CJCE, Commission c. France, 12 juillet 2005, C-304/02 ; CJUE, Commission c. République italienne, 29 octobre 2009, C-249/08.

⁴² PALIN C. GAUDIN C. ESPEJO-HERMES J. et NICOLAIDES L., *Compliance of imports of fishery and aquaculture products with EU legislation*, European parliament, 2013 ; LEROY A., *op. cit.*

⁴³ Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite*, *op. cit.*

⁴⁴ PALIN C. GAUDIN C. ESPEJO-HERMES J. et NICOLAIDES L., *op. cit.*

⁴⁵ EU IUU FISHING COALITION, *Analysis : Implementation of EU seafood import controls*, 2017.

⁴⁶ Les États membres doivent assurer la conformité des produits de la pêche aux règles spécifiques d'étiquetage, de vente, de pesée et de transport conformément au règlement « contrôle ».

⁴⁷ Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois de février : principales décisions*, coin presse, 2022.

⁴⁸ Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois d'avril : principales décisions*, coin presse, 2022.

II. Des lacunes davantage présentes dans le cadre de la dimension externe de la politique commune de la pêche, impliquant de repenser son système de suivi, contrôle et surveillance

La dimension externe de la PCP est essentielle pour assurer l'approvisionnement du marché européen qui est déficitaire en produits de la pêche. Le droit de l'UE soumet les activités de pêche de la flotte externe de l'Union aux mêmes principes et normes de la PCP qui s'appliquent aux activités menées à l'intérieur des eaux de l'UE⁴⁹, notamment ceux des règlements « contrôle » et « INN »⁵⁰. Des mesures spécifiques au SCS de la flotte de pêche externe sont également prévues par le règlement « SMEFF », qui établit un régime d'autorisation des activités de pêche des navires de l'Union. Il permet de corriger les incohérences entre les règlement « contrôle » et l'ancien règlement « FAR »⁵¹ et d'étendre son champ d'application à certaines activités de pêche difficilement contrôlables. Les activités de la flotte de pêche externe, qui représentent 14 % des débarquements de l'UE en termes de poids⁵², restent toutefois difficilement contrôlables et certaines demeurent en dehors du champ d'application du règlement « SMEFF » (A). Ces faiblesses font ressortir la nécessité de faire évoluer le système de SCS pour le renforcer (B).

A. Un renforcement nécessaire du suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche de la flotte de pêche externe de l'Union européenne

Les navires de pêche de l'UE peuvent tout d'abord opérer dans le cadre d'accords internationaux conclus par l'UE avec des États tiers en vertu de sa compétence exclusive en la matière. Il peut s'agir d'accords multilatéraux qui créent des ORGP, ou d'accords bilatéraux qui prennent la forme d'accords de partenariats de pêche durable (APPD). S'il s'agit des activités de la flotte de l'UE les plus encadrées par le volet externe de la PCP, leur SCS n'est pas pour autant dépourvu de difficultés⁵³. Sur la base du cadre légal établi par la CNUDM⁵⁴, les APPD permettent à la flotte de l'UE d'accéder aux ZEE de pays ACP (pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique)⁵⁵ afin d'y exploiter leurs stocks halieutiques excédentaires, en contrepartie d'une compensation financière versée par l'UE à ces États⁵⁶, et doivent veiller à ce que la pêche soit durable d'un point de vue environnemental, social et économique. En tant qu'États côtiers, les États partenaires doivent assurer le SCS des navires de pêche présents dans leurs eaux, tant nationaux qu'étrangers. Cependant, il s'agit souvent d'États en développement particulièrement touchés par la pêche INN, notamment ceux de la Commission sous régionale des pêches (CSRP), qui ne disposent pas de capacités techniques, financières et matérielles ou de volonté politique suffisantes pour assurer un SCS efficace⁵⁷. Ce

⁴⁹ Article 28 du règlement de base de la PCP ; Considérant 10 du règlement « SMEFF ».

⁵⁰ Articles 2 du règlement « contrôle » et premier du règlement « INN ».

⁵¹ 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, remplacé et abrogé par le règlement « SMEFF ».

⁵² CAPE, « La pêche en dehors des eaux de l'UE - Les flottes européennes de pêche lointaine en chiffres », disponible au lien suivant : <https://www.capecffa.org/peche-lointaine>

⁵³ La flotte de l'UE opère également dans le cadre des accords « nordiques » ou de « réciprocité », accords bilatéraux conclus entre l'UE et la Norvège, les Îles Féroé et le Royaume-Uni, qui instaurent un échange de possibilités de pêche entre eux et l'UE. Leur contrôle ne pose pas de difficultés particulières, outre celles évoquées *supra*, car ces États disposent de systèmes de SCS au moins aussi développés que celui de l'UE.

⁵⁴ Articles 61 et 62 de la CNUDM.

⁵⁵ Actuellement, l'UE est partie à 13 accords avec des protocoles d'application en vigueur. Voir : https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_fr

⁵⁶ La contrepartie financière comprend le paiement de l'accès à la zone de pêche de l'État partenaire, par l'UE et les armateurs de l'UE, et le paiement par l'UE d'un appui sectoriel destiné à la gestion durable des ressources halieutiques, dont une partie est très souvent consacrée à l'amélioration du système de SCS de l'État partenaire.

⁵⁷ PANOSSIAN A., *La prise en compte du développement durable dans les accords de pêche entre l'Union européenne et certains États africains*, Thèse de doctorat, Université de Nice Sophia Antipolis, mars 2012 ;

manque de gouvernance nécessite alors un SCS particulièrement attentif de la part des États membres de l'UE sur les navires battant leur pavillon, au nom de leur obligation de « diligence due »⁵⁸. Leur aptitude à respecter leurs obligations d'États du pavillon est néanmoins difficilement évaluable en raison d'une certaine opacité sur la façon dont ils contrôlent leur flotte externe, et dont ils en rendent compte à la Commission, alors que la transparence, pourtant prônée par l'UE dans ses APPD, permettrait de renforcer la lutte contre la pêche INN en dissuadant les opérateurs de se livrer à de telles activités⁵⁹.

Quant aux ORGP, ce sont des organisations internationales régionales compétentes pour mettre en place des mesures de gestion et de conservation commune des stocks de haute mer ou chevauchant certaines ZEE, et pour adopter des mesures de SCS devant être mises en œuvre par leurs États membres⁶⁰. Elles sont cependant trop souvent inefficaces : les mesures adoptées sont contraignantes, mais leur mise en œuvre est inégale en fonction des ORGP et certains États ne respectent pas leurs obligations. Il est souvent difficile d'atteindre le consensus, notamment en ce qui concerne l'adoption des TAC qui sont généralement fixés au-delà des recommandations scientifiques⁶¹. En matière de SCS, les ORGP sont confrontées au manque de moyens à leur disposition, notamment en termes d'analyse des données, ainsi qu'au manque de coopération entre les États⁶². Dans plusieurs rapports au Congrès sur l'amélioration de la gestion de la pêche internationale, les États-Unis ont ainsi identifié plusieurs États membres de l'UE pour des activités de pêche INN pratiquées par leurs navires dans des ORGP⁶³ ; dont le Portugal, qui a fait l'objet d'une mise en demeure par la Commission pour manquement à son obligation de prévenir la pêche INN de certains de ses navires dans les eaux de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)⁶⁴.

Les navires de l'UE opèrent également en dehors du cadre de ces accords internationaux. L'État du pavillon doit alors prouver la durabilité ou le caractère scientifique des activités de pêche menées en haute mer, ou à l'égard d'espèces non réglementées par une ORGP⁶⁵. En l'absence d'ORGP, les États doivent tout de même coopérer par des « arrangements appropriés »⁶⁶. Si des activités de pêche ont lieu hors de ces cadres, elles constituent alors de la pêche non réglementée, composante de la pêche INN. La limite peut rapidement être franchie étant donné que les activités vont échapper à toute mesure de gestion, de conservation et de SCS prévues par une ORGP. Les risques de se livrer à de la pêche INN sont donc accrus dans les espaces non couverts par celles-ci (bien qu'il ne s'agisse pas de la majorité des espaces de haute mer). Les États membres doivent donc être particulièrement responsables vis-à-vis des navires battant leur pavillon dans ces espaces. Les activités de pêche peuvent également être menées dans les eaux d'États tiers dans le cadre de contrats d'affrètement conclu entre l'armateur d'un navire de pêche battant pavillon d'un État membre de l'UE et un opérateur d'un État tiers, ou d'autorisations directes (accords privés) délivrées par les autorités

PANOSSIAN A., « L'UE et la négociation des accords de pêche avec les États tiers », colloque international, Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : cohabitation, confrontation, coopération ? INDEMER, Monaco, Pedone, juin 2014, p. 47-83.

⁵⁸ Les États doivent veiller à ce que leurs navires ne se livrent pas à de la pêche INN dans la ZEE d'États tiers ; TIDM, *Affaire n°21 : Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRPE)*, Avis consultatif du 2 avril 2015.

⁵⁹ GOREZ B., « Une plus grande transparence est nécessaire pour superviser les flottes de pêche externes de l'UE », *CAPE*, 2021 ; GOREZ B., « L'APPD Gambie-UE : la transparence est nécessaire pour rendre la lutte contre la pêche INN efficace », *CAPE*, 2021.

⁶⁰ L'UE adhère actuellement à 16 ORGP au nom de ses États membres ayant des intérêts dans les zones comprises dans le champ d'application de ces ORGP.

⁶¹ DELFOUR-SAMAMA O., « Émergence du régionalisme », in *Droits maritimes*, Chaumette P (Dir.), Paris, Dalloz, 2021.

⁶² CREMERS K., WRIGHT G., ROCHETTE J., Renforcer le suivi, le contrôle et la surveillance dans les zones situées au-delà des juridictions nationales, projet STRONG High Seas, 2020.

⁶³ Voir le site de l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique, disponible au lien suivant : <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/report-iuu-fishing-bycatch-and-shark-catch>

⁶⁴ Commission européenne, Procédures d'infraction du mois d'octobre : principales décisions, coin presse, 2017.

⁶⁵ Article 24 du règlement « SMEFF ».

⁶⁶ Article 8 de l'Accord sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs.

d'un État tiers. Leur récente soumission au régime d'autorisation du règlement « SMEFF »⁶⁷ permet de renforcer le SCS de la flotte de pêche externe : ils échappaient auparavant au cadre de la PCP et pouvaient donc être utilisés pour la contourner, notamment en opérant dans les eaux soumises à des APPD en contradiction avec leur clause d'exclusivité⁶⁸. Leur SCS pose cependant toujours des difficultés comme en témoignent les soupçons de pêche illégale pratiquée par des navires de la flotte italienne disposant d'autorisations directes en Sierra Leone. Ceux-ci ont donné lieu au dépôt d'une plainte auprès de la Commission qui l'a intégrée à un *EU pilot* (voir *infra*), finalement clôturé sans ouverture d'une procédure d'infraction⁶⁹.

D'autres activités de la flotte de pêche externe de l'UE sont encore trop peu encadrées par la PCP. En application du principe de libre immatriculation des navires, les navires dont la propriété effective se situe dans l'UE peuvent changer de pavillon pour ceux d'États dont les réglementations sont plus souples et qui sont parfois même « complaisants ». Ils peuvent alors opérer en dehors du cadre d'APPD s'il s'agit de navires pêchant dans les eaux d'un État partie à un APPD, et/ou échapper aux mesures de SCS de la PCP. Le règlement « SMEFF » encadre désormais cette pratique en conditionnant la réintégration d'un navire au fichier de la flotte de pêche de l'Union (repavillonnement), ce qui a permis de « dissuader efficacement le changement pavillon depuis des pays identifiés comme non coopérants dans la lutte contre la pêche INN »⁷⁰. Les pratiques de changement de pavillon sans retour dans la flotte de l'UE, restent toutefois en dehors du cadre du règlement « SMEFF ». Les navires concernés échappent au contrôle des États membres de l'UE étant donné que la responsabilité principale du contrôle de ces navires repose alors sur l'État du pavillon. Or, il s'agit souvent d'États ne disposant pas de cadres juridiques ou de moyens suffisants de SCS, tels que les États partenaires à l'UE dans le cadre d'APPD⁷¹. Les États membres de l'UE doivent tout de même identifier et prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard des ressortissants qui soutiennent ou pratiquent la pêche INN⁷². On peut cependant douter de la mise en œuvre effective de cette disposition en raison de la persistance de pratiques illégales menées en Afrique de l'Ouest impliquant des navires battant pavillon d'États tiers gérés ou détenus par des sociétés immatriculées dans l'UE, identifiées par la Coalition pour les accords de pêche équitables (CAPE)⁷³. En outre, il peut s'agir de navires battant pavillon d'États ayant reçu un carton de la part de l'UE dans le cadre du système de recensement des États tiers non coopérants en matière de lutte contre la pêche INN, tels que le Cameroun⁷⁴. Les activités de pêche réalisées par des navires⁷⁵ appartenant à des « sociétés mixtes de pêche »⁷⁶, majoritairement détenues par des opérateurs d'États tiers, mais dont la gestion effective

⁶⁷ Le régime juridique des affrètements figure aux articles 26 et 27 du règlement « SMEFF » et celui des autorisations directes aux articles 17 et 18 du même règlement.

⁶⁸ En vertu de laquelle les navires de l'UE ne peuvent pêcher dans les eaux couvertes par les APPD que s'ils détiennent une autorisation de pêche délivrée conformément aux conditions prévues par ces accords et leurs protocoles ; EU IUU fishing coalition, « Hors de contrôle : la nécessaire réglementation des accords privés et d'affrètement pour l'accès des navires de pêche européens aux eaux extérieures », 2016.

⁶⁹ CAPE, « Un navire de l'UE peut-il pêcher de manière durable dans un pays ayant reçu un carton jaune pour pêche INN ? », 2021, disponible au lien suivant :

<https://www.capecffa.org/blog-publications/ue-peut-pecher-durablement-dans-un-pays-ayant-recu-un-carton-jaune-pour-peche-inn>

⁷⁰ EU fisheries control coalition, *Analysis of the EU fishing fleet's implementation of the SMEFF Regulation : reflagging behaviours*, 2022.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Article 39 du règlement « INN ».

⁷³ Voir : GOREZ B., « Carton jaune pour le Cameroun : l'UE devrait également sanctionner les compagnies européennes qui se cachent derrière le pavillon de ce pays », CAPE, 2021, disponible au lien suivant :

<https://www.capecffa.org/blog-publications/carton-jaune-inn-pour-le-cameroun-lue-devrait-galement-sanctionner-les-entreprises-de-pche-europennes-qui-se-cachent-derriere-le-pavillon-de-ce-pays>

⁷⁴ GOREZ B., « Cacophonie à propos du Cameroun - L'UE sanctionne le pays pour la pêche INN tout en soutenant une chaîne de valeur impliquée dans la pêche INN », CAPE, 2023

⁷⁵ Soit ces navires sont affrétés et gardent leur pavillon, soit ils prennent le pavillon de l'État où se trouve la société.

⁷⁶ Article 8 du règlement (CE) n° 27/92/1999 du Conseil du 17 décembre 1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche.

relève de ressortissants de l'UE, échappent également au contrôle des États membres. Leur constitution est encouragée par les États africains pour développer leur capacité de pêche - parfois au sein d'APPD - dans une optique de contribuer au développement de l'économie locale des PED, mais des sociétés mixtes opaques constitutives de sociétés écrans ou fictives peuvent aussi être créées pour échapper à la PCP⁷⁷. Et, au final, les intérêts de ces opérateurs restent européens, et leurs activités bénéficient très peu aux États dont ils ont pris le pavillon. Toutefois, si l'attention est fortement portée sur la flotte de pêche de l'UE étant donné que des informations relatives à ses activités sont accessibles - même si elles sont lacunaires (voir *infra*) - d'autres flottes sont très opaques et beaucoup moins contrôlées, comme celles de la Chine. En effet, beaucoup de navires impliqués dans des activités de pêche INN ayant lieu dans les eaux de PED portent le pavillon de la Chine, qui possède la plus grande flotte de pêche lointaine et dont la présence est particulièrement forte en Afrique de l'Ouest⁷⁸. Or, la Chine ne contrôle pas ses navires de manière effective, ni ses nationaux impliqués dans la création de sociétés mixtes opaques et fictives qui leur permettent d'accéder aux eaux d'États africains, ce qui entrave la bonne gouvernance des pêches dans ces espaces maritimes⁷⁹.

L'identification de ces différentes failles montre qu'il est nécessaire de consolider le système de SCS en s'appuyant sur le rôle déterminant des institutions de l'UE et en réformant son cadre juridique.

B. Un renforcement espéré du système de contrôle, suivi et surveillance

Garantes de la bonne exécution de la PCP, la Commission et l'AECF appuient les États membres dans la mise en œuvre de leurs obligations. En tant que « gardienne des traités », la Commission est responsable du contrôle de l'exécution du droit de l'UE et de la PCP⁸⁰ par les États membres : en application du règlement « contrôle », elle peut agir d'office en réalisant des enquêtes, vérifications, inspections ou audits des régimes de SCS nationaux. En cas de constatation d'irrégularités dans la mise en œuvre du SCS, elle peut exiger d'un État membre qu'il réalise une enquête administrative ; établir un plan d'action avec celui-ci⁸¹ ; et prendre différentes mesures visant à assurer le respect des objectifs de la PCP. Si un État membre n'adopte pas de mesures adéquates de SCS, elle peut, en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entamer une procédure d'infraction pour manquement à ses obligations découlant du droit de l'UE. La Commission recourt en premier lieu au mécanisme *EU pilot*⁸² pour mettre en place un dialogue informel avec l'État membre. S'il n'aboutit pas, elle peut lui adresser une mise en demeure, puis un avis motivé. S'il ne s'est toujours pas conformé à ses obligations, elle peut saisir la CJUE. Différents *EU pilot*, mises en demeure et avis motivés ont été émis par la Commission à l'encontre des États membres en matière de contrôle des pêches. Mais celle-ci s'abstient trop souvent de faire aboutir les procédures d'infraction, comme le montre la clôture en 2021 d'un *EU pilot* (évoqué *supra*) à l'encontre de l'Italie au sujet des activités de sa flotte de pêche externe⁸³, sans ouverture d'une procédure d'infraction⁸⁴, alors qu'elle avait déjà fait l'objet d'une mise en demeure concernant les

⁷⁷ GOREZ B., « Investissements et transparence dans les relations de pêche UE-Afrique : Quid des sociétés mixtes ? », *CAPE*, 2020, disponible au lien suivant : <https://www.capecffa.org/blog-publications/investissements-et-transparence-dans-les-relations-de-pche-ue-afrique-que-quoi-des-societes-mixtes->

⁷⁸ Environmental Justice Foundation, *The ever-widening net: mapping the scale, nature and corporate structures of illegal, unreported and unregulated fishing by the Chinese distant-water fleet*, 2022.

⁷⁹ *Ibid.* Voir également GOREZ B., « Investissements et transparence dans les relations de pêche UE-Afrique : Quid des sociétés mixtes ? », *op. cit.*

⁸⁰ Articles 17 du traité sur l'Union européenne (TUE) et 96 du règlement « contrôle ».

⁸¹ Article 102 du règlement « contrôle ».

⁸² Ce mécanisme a été instauré par la Commission elle-même en 2008 ; Communication de la Commission - Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire, COM/2007/0502 final.

⁸³ EUP(2019)9562, lancé en 2019. Les *EU pilot* ne doivent pourtant durer que quelques mois.

⁸⁴ Voir : CAPE, « Un navire de l'UE peut-il pêcher de manière durable dans un pays ayant reçu un carton jaune pour pêche INN ? », *op. cit.*

activités de navires battant son pavillon dans les eaux de la Guinée-Bissau et de la Gambie. L'*EU pilot* devient alors un moyen pour la Commission d'éviter les procédures contentieuses qui aboutiraient à sanctionner les États membres. Elle a en effet ouvert 34 *EU pilot* en matière de contrôle des pêches entre 2015 et 2020, alors qu'elle n'a engagé que 11 procédures d'infraction⁸⁵ et que le dernier recours en infraction formé à l'encontre d'un État membre devant la CJUE date de 2009⁸⁶. Quant à l'AECF, agence décentralisée de l'UE dont les attributions sont fixées par le règlement « AECF », elle joue un rôle déterminant en organisant la coordination opérationnelle et la coopération entre les États membres dans leurs activités de contrôle et d'inspection, afin de garantir une application effective et harmonisée de la PCP⁸⁷. Elle met en place des outils permettant de faciliter l'échange et l'analyse des données entre l'agence, les États membres et les ORGP et de former les inspecteurs des États membres et de l'Union. Elle établit également des plans de déploiement communs (PDC) permettant de coordonner la mise en oeuvre du SCS par les États membres, en mutualisant leurs moyens nationaux, matériels et humains dans les eaux de l'UE ou d'ORGP⁸⁸. L'AECF participe au renforcement des capacités de SCS des États tiers parties aux APPD en appuyant les opérations de SCS dans leurs eaux. Elle agit de façon déterminante au sein du programme PESCOA⁸⁹ en participant à des actions ciblant 13 pays d'Afrique de l'Ouest, en partie liés à l'UE par des APPD. Celles-ci visent à mettre en place un cadre juridique harmonisé et conforme au droit international et à organiser des opérations régionales conjointes de SCS. En outre, l'AECF agit activement au sein de plusieurs ORGP en assurant la coordination opérationnelle des activités de surveillance et d'inspection des États membres dans le cadre des PDC⁹⁰. Il faut enfin souligner l'importance du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA), destiné à soutenir la mise en place d'une pêche durable, par le biais duquel l'UE finance en partie les activités nationales de SCS des pêches. Pour la période 2014-2020, il a notamment permis de financer la participation aux PDC et autres activités de contrôles, l'acquisition et la modernisation de navires de patrouille et le recours à des technologies de contrôle innovantes. Les différents projets qu'il a financé ont ainsi permis de « renforcer le régime de contrôle »⁹¹.

Assurer un suivi, un contrôle et une surveillance efficace des activités de pêche nécessite de renforcer le cadre juridique institué par la PCP, ce qui repose en premier lieu sur l'existence d'informations et de données fiables et accessibles au public et parties prenantes. Cela permet de garantir la bonne évaluation de l'état des stocks halieutiques et des activités de pêche afin d'assurer la mise en oeuvre adéquate des mesures de la PCP et de détecter les infractions. Les données ne sont cependant pas suffisamment complètes et fiables, ce qui résulte notamment des lacunes des processus de validation des données utilisés par les États membres - et l'échange des données entre les États membres n'est pas assez efficace⁹². Une amélioration du suivi par les États membres est donc attendue afin qu'ils remplissent leurs obligations en matière de collecte et d'échange de données « exactes et complètes » en application du règlement « contrôle ». En outre, garantir l'accès aux données pertinentes du système de SCS participerait à la préservation de la culture du respect de la PCP. Consacrée dans les traités fondateurs de l'Union européenne et rappelée par le règlement de base de la PCP, la transparence figure parmi les principes de gouvernance de l'UE. Le Conseil a également approuvé au nom de l'UE la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public

⁸⁵ Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite*, *op. cit.*

⁸⁶ CJUE, Commission c. République italienne, 29 octobre 2009, C-249/08.

⁸⁷ Article 1 du règlement « AECF ».

⁸⁸ Les PDC dans les différentes zones maritimes ont permis de détecter de nombreuses infractions lors d'inspections en mer et à terre, et lors d'opérations de surveillance. Voir les rapports des PDC disponibles sur le site de l'AECF au lien suivant : <https://www.efca.europa.eu/fr/content/joint-deployment-plans-eu-waters>

⁸⁹ Financé par l'UE, le programme régional pour l'amélioration de la gouvernance régionale des pêches en Afrique de l'Ouest (PESCOA) vise à appuyer la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) et le Comité des pêches du centre-ouest du golfe de Guinée (CPCO) en matière de SCS.

⁹⁰ Voir le site internet de l'AECF : <https://www.efca.europa.eu/fr/content/operational-coordination>

⁹¹ Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite*, *op. cit.*

⁹² Cour des comptes européenne, *Contrôle des pêches de l'UE*, *op. cit.*

au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁹³. Néanmoins, les informations déterminantes relatives aux activités de pêche restent pour beaucoup inaccessibles, en application de certaines dispositions du règlement « contrôle »⁹⁴. Il y a un manque particulier de transparence en ce qui concerne les activités de la flotte de pêche externe, notamment celles effectuées en dehors d'accords conclus par l'UE avec des États tiers⁹⁵. La communication d'informations en la matière par la Commission est particulièrement difficile, comme en témoigne le refus de la DG MARE de communiquer à la CAPE l'audit relatif à la flotte de pêche externe de l'Italie, dans le cadre de l'*EU pilot* de 2019 évoqué *supra*. Ce refus a conduit la CAPE à déposer une plainte auprès du Médiateur européen, qui a été intégrée dans une enquête relative aux retards de la Commission dans les demandes d'accès aux documents⁹⁶. Il faut souligner l'influence attendue de la FiTI (*Fisheries Transparency Initiative*)⁹⁷ sur l'accès à des informations relatives aux navires de l'Union opérant dans les eaux de certains États parties aux APPD en vigueur avec l'UE, étant donné qu'on en retrouve parmi ses membres (Cabo Verde, la Mauritanie, les Seychelles et le Sénégal)⁹⁸. L'adhésion de l'UE à cette initiative serait intéressante car elle disposerait de moyens permettant d'appliquer ses standards. De plus, elle doit montrer l'exemple dans la mesure où les APPD qu'elle conclut comprennent désormais des clauses de transparence qui imposent à ses partenaires de publier les accords d'accès des navires tiers à leurs zones de pêche.

Plusieurs mesures sont donc attendues à l'échéance du processus de révision du système de SCS des pêches, lancé en 2018 par la Commission. En mai dernier (2023), les institutions de l'UE sont enfin parvenues à conclure un accord après plusieurs sessions de négociations interinstitutionnelles (trilogues). La réforme est centrée sur la modification du règlement « contrôle » pour remédier aux lacunes du système de SCS et assurer sa cohérence avec la nouvelle PCP. Les principales mesures qu'on retrouve dans la proposition de la Commission sont l'élargissement du champ des infractions graves pour rendre le système de sanction plus dissuasif, l'installation d'un système de suivi sur les navires de pêche quelque soit leur taille, l'utilisation d'un système de télésurveillance (CCTV) sur une partie des navires⁹⁹ et le renforcement des pouvoirs de l'AECF en termes d'inspections. La proposition de la Commission ayant été dénaturée par les amendements du Parlement et du Conseil, le processus de révision s'est allongé dans le temps avec une série de trilogues. Le Parlement et le Conseil sont finalement parvenus à s'accorder sur les points clivants, qui portaient notamment sur la télésurveillance et l'augmentation de la marge de tolérance dans les estimations consignées dans les journaux de bord¹⁰⁰. Le Conseil souhaitait également instaurer de larges exemptions aux règles proposées par la Commission, en particulier pour limiter l'usage obligatoire du système CCTV. Quant au Parlement, il souhaitait renforcer certains aspects de la

⁹³ Décision du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (2005/370/CE).

⁹⁴ Articles 113, 100 et 101 du règlement « contrôle » ; EU fisheries control coalition, « Transparency as a crucial tool to improve the implementation of the EU fisheries control rules », *Fact sheet*.

⁹⁵ GOREZ B., « Une plus grande transparence est nécessaire pour superviser les flottes de pêche externes de l'UE », *CAPE*, 2021.

⁹⁶ Entretien avec Anaïd Panossian, article à paraître sur le site de la CAPE.

⁹⁷ Partant du constat du manque important de transparence dans le secteur de la pêche, la FiTI est une initiative mondiale qui a été lancée en 2017 et qui promeut la transparence des pêches par la définition de standards devant être appliqués par les autorités des États qui se sont engagés à les mettre en œuvre.

⁹⁸ Voir : GOREZ B., « Rapport FiTI Seychelles : Recommandations concernant l'accès des flottes d'origine étrangère », *CAPE*, 2021, disponible au lien suivant : <https://www.capecffa.org/search?q=FiTI>

⁹⁹ Il faut noter que Malte a décidé en 2019 d'imposer un système de surveillance des navires à la totalité de la flotte de pêche maltaise, avec le recours au système GPRS (General Packet Radio Service) pour les navires de moins de 10 mètres, ce qui permet aux autorités maltaises de pouvoir surveiller de façon efficace la pêche de petite-échelle ; EU fisheries control coalition, « Fully equipping a national fishing fleet with vessel tracking systems : Malta leads, the EU must follow », 2022.

¹⁰⁰ L'article 14 du règlement « contrôle » autorise actuellement une marge d'erreur de 10 % entre les estimations consignées dans les journaux de bord par les pêcheurs et les quantités effectivement débarquées. L'augmentation de la marge de tolérance est contestée en raison du risque d'augmentation de la sous-déclaration des captures que cela induirait.

proposition de la Commission, en proposant notamment la mise en place d'un registre centralisé des infractions à la PCP, mais proposait également des exemptions qui affaiblissaient la proposition de la Commission. Le Parlement et le Conseil souhaitaient étendre la marge de tolérance, alors que la Commission s'y opposait fermement¹⁰¹. L'accord conclu prévoit ainsi des mesures telles que l'obligation d'installer un système de surveillance électronique à distance (REM) comprenant le système de télésurveillance, qui est toutefois limitée aux navires de 18 mètres ou plus qui présentent un risque élevé de non-respect de l'obligation de débarquement. Quant à la marge de tolérance, elle a finalement été assouplie avec l'instauration de plusieurs exceptions qui la portent de 10 % à 20 %, en prévoyant tout de même des conditions strictes à la mise en œuvre de ces exceptions. L'accord doit encore être officiellement adopté par les colégislateurs dans le cadre de la procédure législative ordinaire : il a été approuvé fin juin 2023 par la commission PECH du Parlement, puis sera soumis à l'Assemblée plénière après la pause estivale¹⁰². Il devra ensuite être approuvé par le Conseil, et sera alors adopté en première lecture. Une fois ces nouvelles mesures officiellement adoptées et entrées en vigueur, l'enjeu résidera dès lors dans l'effectivité de leur mise en œuvre.

Conclusion

Les failles du système de SCS de la PCP ne contribuent pas à la mise en œuvre effective des objectifs et mesures de la PCP. D'autres part, l'absence de *level playing field* et de transparence dans la mise en œuvre du SCS ne permet pas d'instaurer une culture du respect des règles de la PCP. Le SCS de la flotte de pêche externe de l'UE est particulièrement difficile à mettre en œuvre, ce qui peut favoriser le recours à des pratiques non conformes au droit des pêches et non durables pour l'environnement et les communautés locales pratiquant la pêche artisanale, notamment en Afrique de l'Ouest. Ces failles favorisent également le risque que les produits issus de la pêche INN atteignent le marché de l'UE. En effet, « dans l'Union européenne, les produits capturés INN importés chaque année sont estimés à environ 500 000 tonnes, pour une valeur de 1,1 milliard d'euros »¹⁰³.

Malgré ces faiblesses, les résultats de la PCP, bien qu'insuffisants, restent encourageants en montrant une certaine amélioration des stocks. Elle offre tout de même un cadre juridique exhaustif de SCS qui permet de décliner les exigences internationales relatives à la gouvernance des pêches à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement des produits de la pêche. En comparant le système de SCS de la PCP avec ceux d'autres États possédant les principaux marchés mondiaux de poissons, celui de la PCP est plus performant sur certains aspects. Son système de certification des captures est par exemple plus complet que ceux des États-Unis et du Japon, qui possèdent des systèmes similaires, car il couvre tous les produits de la pêche importés sur le marché de l'UE et dispose d'un système de validation et de contrôle qui est à la fois à la charge de l'État d'importation et de l'État du pavillon¹⁰⁴. En matière de transparence, un grand nombre de données relatives aux activités de la flotte de pêche de l'UE restent accessibles, contrairement à celles d'autres flottes telles que celle de la Chine dont on ne connaît même pas précisément le nombre de navires de pêche qui la composent. Il y a également une absence de transparence sur les accords conclus par la Chine avec les États tiers pour accéder à leur ZEE - qui ne sont pas connus - ainsi que sur les licences de pêche, alors que les APPD conclus par l'UE sont accessibles au public et comprennent désormais une clause de transparence. La Chine est également pointée du doigt pour les activités de pêche INN pratiquées par sa flotte de pêche

¹⁰¹ SCHOLAERT F., « Revising the fisheries control system », *European Parliament*, 2023 ; ANDRÉS P., « Stalemate over misreported catches persists in fisheries control revision » ; *EURACTIV*, 2023, disponible au lien suivant : <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/stalemate-over-misreported-catches-persists-in-fisheries-control-revision/>

¹⁰² Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, « Sustainable fisheries: agreement on revision of fisheries control system », *European Commission*, 2023 ; European parliament, « PECH committee approves deal on new EU fishing control rules », 2023.

¹⁰³ European Parliament, « Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing », *Briefing*, 2017.

¹⁰⁴ Cour des comptes européenne, *Lutte contre la pêche illicite, op. cit.*

lointaine, alors que celle-ci représente dix fois celle de l'UE¹⁰⁵, montrant ainsi la nécessité de renforcer le cadre international de gouvernance des pêches et de lutte effective contre la pêche INN¹⁰⁶.

Quoi qu'il en soit, l'UE s'est positionnée en leader de la lutte contre la pêche INN avec la mise en oeuvre de son règlement « INN » qui prévoit un système de certification des captures importées et un système de cartons adressés aux États non coopérants en matière de lutte contre la pêche INN. La Commission continue en effet d'adresser des cartons à des États tiers qui ne mettent pas correctement en oeuvre leurs obligations en matière de lutte contre la pêche INN¹⁰⁷. Par conséquent, elle doit elle-même être à la hauteur du modèle qu'elle se veut être, en s'assurant avant tout que ses États membres mettent en oeuvre de manière effective leurs obligations de SCS¹⁰⁸, et, le cas échéant, en assurant les contrôles et sanctions nécessaires afin que la PCP soit effectivement respectée tant dans les eaux internes que dans les eaux externes à l'UE.

¹⁰⁵ Conseil Consultatif de Pêche Lointaine, Conseil consultatif des marchés, *Avis conjoint sur les implications, pour la gouvernance des pêches, des activités de la flotte de pêche lointaine chinoise dans le monde (R-06-22/WG4-WG5)*, 2022 ; Ansell, M., Chu, E., Emam, W., et al., *Research for PECH Committee – Role and impact of China on world fisheries and aquaculture*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2022.

¹⁰⁶ Il faut noter que la position de l'UE envers la Chine, qui est le deuxième fournisseur du marché européen en produits de la pêche, est souvent remise en question car la Commission ne lui a toujours pas adressé de carton jaune. Anaïd Panossian, « Quelle police des pêches ? », Contributions au colloque « LA RÉALITÉ DE LA POLICE EN MER : RETOURS D'EXPÉRIENCES », Projet de recherche MERCRO, publication à paraître ; Conseil Consultatif de Pêche Lointaine, Conseil consultatif des marchés, *op. cit.*

¹⁰⁷ Voir : GOREZ B., « Cacophonie à propos du Cameroun - L'UE sanctionne le pays pour la pêche INN tout en soutenant une chaîne de valeur impliquée dans la pêche INN », *CAPE*, 2023, disponible au lien suivant : <https://www.capecffa.org/blog-actualites/cacophonie-propos-du-cameroun-lue-sanctionne-le-pays-pour-la-pche-inn-tout-en-soutenant-une-chane-de-valeur-implique-dans-la-pche-inn>

¹⁰⁸ Anaïd Panossian, « Quelle police des pêches ? », *op. cit.*