

Pêche et environnement dans l'Union Européenne

Par Céline SANZ-APARICIO

INTRODUCTION

Il y a plus de 20 ans, la Cour Internationale de Justice déclarait que "le précédent traitement des ressources vivantes de la mer, à savoir le laisser-faire... a été remplacé par la reconnaissance ... des nécessités de conservation pour le bénéfice de tous. Par conséquent (c'est une obligation)... de prendre pour les ressources de pêches... à la lumière des informations scientifiques ou autres disponibles, les mesures requises pour la conservation et le développement... de ces ressources".

La plupart des Etats se sont dotés de mesures de conservation des ressources vivantes de la mer évoluant dans les eaux placées sous leur juridiction. La plupart des Etats pêcheurs se sont dotés de zones de pêches réservées ou de zones économiques exclusives et y ont appliqué les mesures de conservation. La plupart des zones de haute mer poissonneuses sont couvertes par des organisations internationales de gestion des ressources de la pêche.

Il y a une raison à cela : la raréfaction de la ressource. Le mythe de la mer inépuisable initié par Grotius au XVII^e siècle a vécu suffisamment longtemps pour permettre la surexploitation d'un grand nombre de stocks de poissons pour lesquels il est rapidement devenue nécessaire de prendre des mesures de conservation. La protection de l'environnement a donc fait son entrée dans le domaine de la pêche.

Mais les structures actuelles réglementant la pêche au niveau tant national que mondial, et même au niveau communautaire ont entraîné, ou n'ont pas permis d'endiguer certaines tendances dont l'inversement se révèle aujourd'hui crucial pour de nombreux stocks. La surexploitation les guette, et la taille excessive des flottes y participe, tout comme l'utilisation de technologies de pêche destructrices. Les conséquences sont importantes : dégradation de l'environnement, c'est à dire destruction des habitats, déséquilibre des écosystèmes, chute de la biodiversité, fuite de certaines espèces de lieux traditionnels d'abondance, ...

L'état actuel des ressources implique clairement que les pratiques de gestion doivent être modifiées pour aboutir à ce que l'on nomme une gestion soutenable de ces ressources. Cela signifie que la pêche ne peut plus s'effectuer, ne serait-ce que pour des raisons économiques, sans prendre en compte l'environnement. Le contraire serait un désastre annoncé, puisque, à terme, cela signifierait purement et simplement la disparition de ce métier.

La Communauté Européenne a initié au début des années 70 une politique commune de la pêche qui a pris en compte cet aspect environnemental (I). Mais aujourd'hui, 14 ans après les premiers règlements, la situation de certains stocks est préoccupante. Devant des notions développées par le droit international et progressivement adaptées à la pêche, la Communauté a fait le choix de l'utilisation soutenable des ressources, rejetant l'approche de précaution, mais montrant par là l'influence du droit international de l'environnement sur la politique commune des pêches (II).

1 - L'EFFET ENVIRONNEMENTAL INDUIT PAR LE REGIME COMMUNAUTAIRE DE CONSERVATION ET DE GESTION DES RESSOURCES

A - LA COMPETENCE A AGIR DE LA COMMUNAUTE

Les Traités de Rome ne contiennent pas de dispositions spécifiques relatives à l'établissement d'une Politique Commune des Pêches. On considère traditionnellement que celle-ci a été tirée des articles 38 à 47 relatifs à l'agriculture. Les pêcheries sont en effet considérées comme produits agricoles.

La Communauté a affirmé sa compétence en la matière dans un Règlement 2141/70 du 20 octobre 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche.

L'article 38 du Traité CEE a pour objectif l'organisation du secteur dans le cadre communautaire, ce qui ne cadre pas forcément avec des objectifs de protection et de conservation des ressources. Il n'est pas, de plus, dans la logique communautaire de développer le droit de l'environnement. En effet, les traités de Rome ne parlent pas directement du droit de l'environnement. Seule une interprétation de certaines dispositions permet de dégager une certaine compétence de la Communauté dans le domaine : l'article 2 promeut un développement harmonieux (mais c'est simplement un article programmatique) ; le préambule sur les conditions de vie des travailleurs parle d'améliorer les conditions de vie, ce qui passe par l'environnement. Enfin, l'article 235 permet à la Communauté d'intervenir lorsque c'est à l'échelon communautaire que la réglementation sera la plus appropriée.

Pourtant, en 1972, les chefs d'Etat et de gouvernement reconnaissent qu'il faut mettre en œuvre une politique communautaire de l'environnement. La Commission lance le premier programme pour l'environnement le 22 novembre 1973.

Parallèlement, des efforts diplomatiques importants ont été consentis pour aborder la pêche dans une perspective de gestion et de conservation des ressources.

La question de la conservation et de la gestion des ressources est en effet une question cruciale pour la Communauté, dans la mesure où la raréfaction de la ressource met en péril l'activité elle-même. La Communauté se devait donc d'agir et elle a su prendre les moyens de le faire, aidée par la Cour de Justice des Communautés.

Le 25 janvier 1983 est donc notamment promulgué un règlement 170/83 instituant un régime communautaire de gestion et de conservation des ressources de pêche 1 prévoyant une limitation de l'effort de pêche par un contingentement global (TAC) puis national (quotas) de captures autorisées. L'environnement est donc associé à la gestion communautaire des pêcheries.

Plus tard, la compétence communautaire en matière d'environnement s'affirme. L'Acte Unique introduit un titre spécial, le Titre VIII sur l'environnement (articles 130 R à T). L'article 130 R définit les nouvelles compétences : protéger, préserver, améliorer la qualité de l'environnement et protéger la santé de l'homme. Il pose le principe d'une utilisation prudente et rationnelle des ressources ; respect du principe de prévention fixation des valeurs pour les nuisances , respect du principe pollueur-payeur.

De plus, l'octroi de compétences spécifiques ne veut pas dire que les autres politiques communes n'ont pas d'action à mener. C'est une composante des autres politiques. Le principe de subsidiarité va s'appliquer dès l'Acte Unique. Les Etats membres restent compétents si les objectifs seront mieux atteints par les Etats que par la Communauté. L'Acte Unique indique le rôle des institutions communautaires. Le Conseil 1, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement, peut décider à l'unanimité de l'action à entreprendre en matière d'environnement, en prenant en compte les rapports scientifiques, les régions avec leurs spécificité, particulièrement les régions périphériques et le développement économique et social des régions. L'art. 100 A permet le rapprochement des dispositions entre Etats membres à la majorité. Ce moyen permet de détourner l'art. 130 R et son unanimité.

Pourtant, malgré la réaffirmation de ses compétences en matière d'environnement par le Traité de Maastricht (les art. 130 R et S ont été révisés, prévoyant que les décisions prises par le Conseil le seraient à la majorité qualifiée), la Communauté n'a semble-t-il pas su intégrer solidement la politique de l'environnement et la politique des pêches.

B - UN SYSTEME DEFAILLANT DONT ON N'A PAS TIRE LES CONCLUSIONS QUI S'IMPOSAIENT

Les mesures de conservation et de gestion définies en 1983, conformes à la convention de Montego Bay de 1982 n'ont pas su faire leurs preuves - les réaménagements successifs qui y ont été apportés n'ont jamais été pris dans une optique résolument environnementaliste.

Le système TAC a en effet failli. Les raisons de cet échec sont nombreuses il est certain que la faible qualité des informations concernant les stocks de pêche, la limitation des modèles mathématiques permettant l'estimation des stocks, posent un problème majeur, tout autant que la fluidité de la ressource. Mais il est de bon ton aujourd'hui d'accuser les scientifiques de diffuser des données qui sont à la limite d'être fausses, et de leur faire porter la responsabilité de certains problèmes actuels, estimant qu'ils ont avertis trop tard, ou insuffisamment mis en garde contre les risques. Ce jugement n'est pas totalement faux mais il est démesurément

agrandi pour masquer le véritable problème, et le véritable responsable, qui est la politique. Le fait que l'avis du Conseil Scientifique et Technique des Pêches soit simplement consultatif pose un problème sérieux, notamment parce qu'il ouvre la voie à un sordide marchandage politique dans la définition des TAC puis dans l'attribution des quotas. Le système de la stabilité relative est censé évoluer en fonction de l'état des stocks. Sachant combien certains stocks ont diminué, les pourcentages alloués à chaque Etat auraient dû évoluer "à la baisse". La répartition nationale des quotas de pêche mériterait en outre d'être, ainsi que le rappelle le Parlement Européen, harmonisée dans le sens de la généralisation des quotas individuels transférables. Enfin, le contrôle, faible envers les nationaux (voir jugement récent rendu à Saint Nazaire) mériterait lui-aussi d'être harmonisé dans le sens d'une plus grande rigueur.

En fait, chacun cherche à tirer la couverture à soi. Simplement, la couverture est trouée et il ne fait aucun doute qu'un jour, à force d'être tirillée dans tous les sens, elle risque de se casser... Dans ces marchandages, l'environnement est bien oublié.

Il est souvent rétorqué à toutes les critiques adressées au système TAC communautaire qu'il est difficile d'organiser un contrôle, qu'il est difficile de prendre des mesures si drastiques, etc. Il faut bien garder présent à l'esprit que ces objections sont ineptes, parce que la Communauté a su faire preuve d'une fermeté étonnante dans certains autres domaines de l'environnement, fermeté qui donne des résultats tout aussi étonnants ". le système du contrôle des navires marchands par l'Etat du port 1 a permis, par exemple, de limiter réellement le nombre de "navires poubelles" circulant au large de nos côtes, tout comme les services de navigation maritime, tout comme la directive communautaire 93-75 relative à l'entrée des navires transportant des marchandises dangereuses dans les ports de la Communauté 5~ tout comme la directive "Habitats", tout comme la directive "Oiseaux sauvages", ...

Ce problème n'est cependant pas réservé à la Communauté ; il est mondial, ce qui explique que le droit international s'en soit emparé et ait tenté d'y remédier. Il va sans dire que malgré les critiques qui lui sont adressées, le Système TAC communautaire a au moins le mérite d'exister. Cependant, il n'est pas suffisant. Le droit international a dégagé deux principes fondamentaux pour la gestion des pêches maritimes, principes incompatibles, entre lesquels la Communauté a fait son choix.

II - APPROCHE DE PRECAUTION CONTRE UTILISATION SOUTENABLE: LA P.C.P. INFLUENCEE PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Ces deux principes, connus depuis quelques décennies par le droit international, n'ont été que récemment adaptés à la pêche. Ils consistent en fait en deux manières d'aborder la conservation et la gestion des ressources de pêche. La Communauté a fait le choix logique du développement soutenable. Pourtant, il serait souhaitable qu'elle modifie ses vues et en vienne à adopter, et adapter, le principe de précaution à la gestion de ses pêches.

A - LE CHOIX DE L'UTILISATION SOUTENABLE

La notion de développement soutenable, notion à la mode dont dérive directement celle d'utilisation soutenable fait appel à une gestion intégrée, c'est à dire à une prise en compte de l'environnement au sein d'une politique donnée. En l'espèce, il s'agit de conserver les ressources tout en continuant leur exploitation de manière à ne pas mettre en péril l'activité économique. C'est à dire, en somme, inventer des industries moins polluantes, mais conserver les industries. S'inscrit dans la logique du développement soutenable l'utilisation du concept de "meilleure technologie disponible" (Best available technology) et le concept de "meilleurs moyens environnementaux" (best environmental means). L'utilisation soutenable fait appel à une utilisation rationnelle de la ressource (d'où la notion d'utilisation soutenable), c'est à dire une utilisation de la ressource basée à la fois sur l'état des stocks et sur l'activité économique et sociale attachées à la pêche.

Ceci appelle plusieurs réflexions

D'une part, bien que la notion soit à la mode depuis peu de temps, en ce qui concerne les pêcheries, il s'agit de la politique initiale de la Communauté.

D'autre part, le choix du développement soutenable dans le domaine de la pêche reflète la motivation prioritairement économique de la Communauté, contenue dans l'article 39 du traité CEE : il s'agit en premier lieu de rechercher l'accroissement de la productivité et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, et, par extension, à la population vivant de la pêche. Le régime communautaire de conservation et de gestion des

ressources est donc un moyen au service de ces objectifs, moyen qui n'empêche pas des implications ou des effets écologiques induits, lesquels ne sauraient en aucun cas primer sur les premiers.

Le principe est tout à fait intéressant en soi et consiste exactement en une intégration des préoccupations d'environnement dans la politique de la Communauté. En ce sens, il est conforme aux traités.

Il a été introduit dans la PCP à l'occasion de la préforme de celle-ci en 1992 (règlement 3760/92 du Conseil du 20 décembre 1992 1». La notion "d'exploitation rationnelle et responsable des ressources aquatiques vivantes" n'est en soi pas critiquable.

La Communauté fait cependant preuve d'une préoccupation écologique étonnante puisqu'elle parle des "contraintes biologiques". En fait, l'approche communautaire de la conservation et de la gestion de la pêche, si elle intègre une certaine dimension environnementale, ne semble le faire que parce que la raréfaction de la ressource menace l'activité économique, ce qui est tout à fait regrettable, et tout à fait dépassé au regard du droit international de l'environnement actuel. Il est dommage que les préoccupations environnementales de la Communauté, par exemple, ne s'attachent pas à limiter l'utilisation du chalutage, qui est une cause importante de destruction des écosystèmes, tout comme il est regrettable que l'utilisation de la palangre, plus écologique que les filets, ne soit pas enseignée dans les écoles de pêches et que son utilisation ne soit pas soutenue financièrement. Il est regrettable enfin que la Communauté n'initie pas de programmes de recherches pour des méthodes de pêches plus soucieuses de l'environnement...

Tout comme l'agriculture (encore que ce soit moins vrai maintenant), la pêche est abordée par la Communauté sous un angle prioritairement économique et non environnemental. Ce choix, malheureusement est une des causes de la continuité de la tendance à la sur-pêche. Il ne fait guère de doute qu'une approche plus environnementaliste de la pêche serait souhaitable. Celle-ci doit passer par l'approche de précaution, ce que refuse la Communauté.

B - LE REFUS DU PRINCIPE DE PRECAUTION

Le principe de précaution offre une approche prioritairement écologique, ce qui explique qu'il soit essentiellement développé, en matière de pêche, par des organisations non gouvernementales écologistes.

Les définitions du principe de précaution foisonnent. Déclaration de Rio, principe 15 : le principe de précaution "nécessite de prendre des mesures préventives de conservation lorsqu'il y a des menaces de dommage à l'environnement sérieuses ou irréversibles, même en l'absence de preuves scientifiques sur la nécessité de telles mesures". Selon le professeur Nollekemper, "le principe de précaution requiert des Etats de diminuer l'émission des pollutions à la source, même en l'absence de preuves suffisantes pour prouver un lien causal entre les émissions et les effets nocifs sur l'environnement ».

Le principe de précaution appliqué aux pêcheries est plutôt qualifiée d'approche de précaution. Selon COOKE (UICN) et EARLE (GREENPEACE), l'approche de précaution doit être appliquée tout le temps dans la gestion des pêches et non seulement dans des circonstances de menaces de dommage sérieux ou irréversible. Ils prônent donc la reconnaissance de l'incertitude concernant tous les aspects de la science de la pêche et des informations et la nécessité du renversement de la charge de la preuve dans ces circonstances : c'est à dire que, pour être autorisée, une technique doit faire la preuve de son innocuité pour l'environnement ; toute ouverture des pêcheries ne peut se faire qu'en présence d'estimations fiables des tailles des stocks. Sinon, pas de pêche. Cette vision peut prêter à sourire. - on peut se dire que, encore une fois, les écologistes de Greenpeace vont trop loin, se montrent trop intégristes. Seulement, ce système marche, puisque c'est celui de la Commission pour la Conservation des Ressources Marines Vivantes en Antarctique. De plus, ce renversement de la charge de la preuve est contenu dans la résolution de Nations Unies n° 44/225 du 22 décembre 1989 sur les filets maillants.

La Communauté Européenne n'adhère pas du tout à cette approche, estimant que le principe de précaution ne doit pas déborder de ses objectifs d'origine, à savoir réduire l'introduction de facteurs de pollution dans l'environnement.

En fait, aux yeux de la Communauté, l'approche de précaution de la pêche souffre d'être basée sur une philosophie trop environnementaliste qui ne tient pas compte des exigences socio-économiques (et notamment de l'état de dépendance à l'égard de la pêche de certaines régions). Ce système, de plus, peut se révéler très coûteux - lancer des études systématiques sur les stocks de poissons pêchés nécessite un financement important que le budget accordé à la Politique Commune des Pêches ne pourrait pas couvrir (1,1 % du budget total de la Communauté).

Se pose enfin pour certains auteurs le problème de la compatibilité de cette approche avec le droit international : la Convention sur le Droit de la Mer, en effet, n'en fait pas le moins du monde mention, et le principe de précaution "traditionnel", énoncé à la Conférence de Rio récemment et que certains auteurs considèrent comme principe coutumier (A. KISS) nécessite, pour être appliqué, qu'il existe une menace sérieuse, ce qui n'est pas nécessairement le cas en matière de pêche. Cette objection doit cependant être rejetée en ce qui concerne la Communauté Européenne qui peut très bien, si elle le souhaite, innover en adoptant de principe.

CONCLUSION

La plupart des systèmes modernes de gestion des pêches déterminent la production théorique des stocks, calculent l'effort de pêche correspondant, recommandent la façon dont ceci peut être atteinte et évaluent les effets de la pêche.

La différence entre ce système et celui de l'approche de précaution est que, pour cette dernière, tous les stocks doivent faire l'objet de ce traitement pour pouvoir être pêchés. Les TAC de précaution de la Communauté réservés aux stocks pour les quels il n'existe pas d'évaluation fiable, semblent pure hypocrisie.

Le système communautaire des pêches montre donc notamment dans le domaine de l'environnement ses limites. J'en voudrai pour exemple le problème de la biodiversité qui ne semble pas concerner la Communauté dans ce domaine. Il devient urgent de réformer dans le bon sens. La Communauté se doit et doit à ses pêcheurs de répondre à la question de savoir ce qui doit prévaloir, des exigences économiques qui n'ont de sens que sur le court terme ou de la préservation de l'environnement dont les effets ne seront visibles que sur le long terme.

BIBLIOGRAPHIE

GHERARIRI L'accord du 4 aout 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, RGDIIP 1996, vol. 2, pp. 367-390

SONG (Y.-H.) : The EC's Common Fisheries Policy in the 1990's, (26) Ocean Development and International Law, 1995, pp. 31-55.

KARAGIANNAKOS (A.): Total allowable catch (TAC) and quota management system in the European Union, (20) Marine Policy, n° 1996, pp. 235-248.

MORIN (M.) : Les perspectives de la gestion communautaire des pêches maritimes en Atlantique, Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, n° 399, 1996, pp. 450-457.

Réglement CEE n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE 1983, n° L 24, pp. 1-13.

Réglement CEE n° 3760/1992 du Conseil du 20 décembre 1992 instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, JOCE 1992, n° L 389, pp. 1-14.