

Communication réalisée lors du colloque “Convegno pesca, promozione e commercialization della pesca nel bacino del mediterraneo, profili giuridici, economici e gestionali”

Palerme 10-11 Juin 2005

Proposte e prospettive per una pesca sostenibile nel Mediterraneo

Gwenaële Proutière-Maulion

Maître de Conférence

Directrice du Centre de Droit Maritime et Océanique

Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Préserver l'activité de pêche en Méditerranée n'est pas une préoccupation nouvelle. Déjà en 1983 le Parlement européen soulignait l'importance de cette dernière¹. Pourtant les différentes initiatives développées à cet effet se sont révélées à ce jour peu efficaces, quant elles ne sont pas restées lettre morte, alors même que la situation des ressources halieutiques n'a cessé de se dégrader sous l'influence conjuguée du développement d'une flotte semi-industrielle et de la fréquentation de navires usines venus de pays non riverains. La situation est aujourd'hui alarmante, d'autant plus que faute d'une véritable coopération multilatérale, les Etats sont de plus en plus enclins à développer des réactions unilatérales en créant leur propre zone de pêche réservée. Or, le cloisonnement des espaces maritimes ne semble pas être une réponse appropriée à la gestion des ressources de la Méditerranée, compte tenu des spécificités géographiques, géomorphologiques, géopolitiques mais aussi sociétales qu'elle présente. Tout l'enjeu est donc d'intégrer ses spécificités et d'en faire un atout majeur pour définir un système innovant de développement durable des pêcheries, reposant sur une gestion commune des ressources halieutiques. Si les obstacles sont importants, il reste cependant encore

¹ Résolution sur une politique commune des pêches en Méditerranée du 10 février 1983, JOCE C 68 du 14 mars 1983 p 74.

possible de faire de la Méditerranée un véritable laboratoire en matière de gestion et de conservation des espèces marines.

La Méditerranée est ce que l'on appelle une mer pauvre. Il s'agit d'une mer semi-fermée, parsemée d'îles et reliée à l'océan par un étroit goulet. Elle contient beaucoup d'espèces différentes mais en petite quantité et dont l'essentiel se trouve localisé près des côtes c'est-à-dire dans les eaux territoriales des Etats riverains². La pêche y est donc essentiellement côtière exercée généralement par de petits bateaux³, mais l'on y côtoie cependant une grande diversité de flottes entre les navires communautaires, les navires des pays riverains non communautaires et les navires des pays tiers qui fréquentent essentiellement les espaces marins adjacents aux zones territoriales relevant du régime juridique de la haute mer et offrant par conséquent une liberté de pêche. Tout cela concourt à faire de l'activité de pêche en Méditerranée une activité particulièrement spécifique non seulement d'un point de vue technique mais également d'un point de vue institutionnel, alors même que l'appauvrissement régulier des stocks rend plus que jamais nécessaire l'élaboration d'une politique de gestion et de conservation des ressources halieutiques. Depuis de nombreuses années tous les intervenants s'accordent sur cet impératif de conservation ainsi que sur la nécessité d'élaborer un système flexible de gestion prenant en compte les spécificités mais aussi l'impact socio-économique de cette activité⁴. Pour autant aucun système global de gestion et de conservation n'existe à ce jour et cela malgré la volonté clairement affichée et sans cesse réitérée de l'Union européenne⁵.

² La plupart de ces mers territoriales se situent entre 6 et 12 milles, à l'exception de la Syrie qui en 1981 a fixé l'étendue de sa mer territoriale à 36 milles et de l'Albanie qui l'a, elle fixé à 15 milles.

⁴ Proutière-Maulion G., L'ordonnancement juridique français des pêches maritimes en Méditerranée, *Annuaire de Droit maritime et océanique*, tome XX, 2002, p 271 et s.

⁵ Aujourd'hui encore, cette activité constitue une part importante de l'activité de pêche communautaire puisque si les volumes débarqués ne représentent que 12% de l'ensemble des captures communautaires, on y compte encore en activité plus de 32 950 navires soit près de 46% de la flotte communautaire⁵, ce qui en 1997 représentait plus de 100 000 emplois dans les quatre Etats membres de l'Union européenne riverains de cette mer. 80% de la flotte est constituée de navires de moins de 12 mètres, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen du 9 octobre 2002 établissant un plan d'action communautaire pour la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée dans le cadre de la politique commune des pêches, COM (2002) 535 final, non publiée

Nombreux sont, en effet, les obstacles à l'élaboration d'une politique commune pour la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques de la Méditerranée. Techniquement, tout d'abord, le caractère essentiellement artisanal de l'activité de pêche rend inapplicable en Méditerranée un système de gestion et de conservation des pêcheries basé sur une limitation du volume des captures à l'image des TAC et quotas mis en œuvre dans le cadre de la politique commune des pêches de l'Union européenne car celui-ci est essentiellement adapté à une pêche industrielle. Or dans une optique de durabilité de l'activité de pêche en Méditerranée, les mesures de gestion doivent nécessairement être adaptées à ces caractéristiques particulières, ce qui impose de développer une réglementation technique adaptée à la pêche artisanale. Institutionnellement ensuite, la Méditerranée n'est pas, à l'instar de l'Atlantique, une mer soumise à la seule souveraineté ou juridiction d'Etats membres de l'Union européenne. Elle est également bordée d'Etats riverains non membres de l'UE ce qui conduit à une juxtaposition de réglementations dans cette zone. Les navires des Etats membres de l'UE sont ainsi soumis à une réglementation rigide d'origine communautaire ou parfois nationale, les navires des pays riverains sont eux soumis à une réglementation différente selon leur pays d'origine, tandis que les navires des pays tiers qui traquent essentiellement les espèces de grands migrateurs (thon rouge et espadon) au-delà des mers territoriales des Etats riverains, exercent leur activité en toute liberté sans pratiquement aucun contrôle.

Cette diversité conduit à des traitements discriminatoires et nuit gravement à toute tentative d'encadrement de l'activité des pêcheurs des Etats riverains, lesquels ne peuvent raisonnablement admettre que leur activité soit soumise à de multiples restrictions alors que dans le même temps des navires battant souvent pavillon de complaisance et pratiquant une pêche excessivement destructrice, continuent d'agir en toute impunité.

Cette situation ne peut plus perdurer et impose une forte mobilisation des Etats riverains afin de mettre un terme à la dégradation des stocks. Or, bien que chacun des pays riverains soit conscient de l'importance des ressources contenues dans cette zone, la diversité de la pêche méditerranéenne ralentit considérablement l'application des mesures de conservation. Les efforts de l'UE se sont également révélés jusqu'ici peu efficaces, qu'il s'agisse d'établir une réglementation technique a minima à travers le règlement 1626/94 du 27 juin 1994 qui fixe les

premières mesures techniques et tailles minimales concernant la Méditerranée⁶ où à travers les tentatives d'établissement de coopération multilatérales⁷.

L'histoire récente a démontré que face au phénomène de raréfaction des ressources halieutiques, les Etats réagissaient, pour chercher à garantir la durabilité de l'activité de pêche, de deux manières assez contradictoire, soit en optant pour une réservation unilatérale des zones de pêche au profit exclusif des pêcheurs nationaux, soit au contraire en internationalisant la gestion des pêcheries. S'il est certain que l'unilatéralisme permet dans un premier temps d'obtenir certains résultats en matière de conservation des ressources, grâce à l'exclusion des navires de pêche des Etats tiers des zones ainsi réservées, l'efficacité des mesures adoptées est cependant limitée aux frontières de la zone de pêche exclusive. Ces frontières sont, en effet, totalement inconnues des stocks de ressources halieutiques et les mesures mises en œuvre peuvent donc se trouver affaiblies dès lors que le poisson change de zone, ce qui peut lui arriver fréquemment au cours de son cycle biologique. Par ailleurs, ce phénomène de réservation conduit inéluctablement au développement d'un sentiment d'appropriation des ressources ce qui rend particulièrement difficile toute tentative d'élaboration d'une gestion commune.

La conservation des ressources halieutiques semble donc davantage exiger, pour être efficace, une coopération régionale entre Etats comme l'illustre d'ailleurs l'adoption de l'accord de New York de 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs⁸. Le développement durable de l'activité de pêche en Méditerranée ne peut donc être envisagée que par le biais d'une politique de gestion et de conservation en commun de la part de tous les Etats riverains. Cette évidence d'un point de vue halieutique est d'ailleurs une obligation au regard du droit international. Le caractère semi-fermé de la mer Méditerranée au sens de l'article 122 de la CMB conditionne, en effet,

⁶ Règl. 1626/94, 27 juin 1994, *JOCE L* 171, 6 juill. 1994, modifié par le règlement 1448/99 du 21 juin 1999 *JOCE L* 167 du 2 juill. 1999 p 7 et par le règlement 973/2001 du 14 mai 2001, *JOCE L* 137 du 19 mai 2001. Ce texte vise à harmoniser les mesures de conservation dans les eaux soumises à la souveraineté ou à la juridiction des Etats membres ainsi que pour les navires battant pavillon d'un Etat communautaire pêchant en Méditerranée. Il instaure à cet effet un certain nombre de mesures techniques de conservation relatives aux engins de pêche, aux zones de pêche et aux espèces mais sa lisibilité et son efficacité ont été mises à mal en raison des nombreuses dérogations accordées à la France, la Grèce et l'Italie.

⁷ Malgré les espoirs dont elles étaient porteuses les conférences diplomatiques qui ont eu lieu en Crète en 1994 et à Venise en 1996 n'ont pas eu les effets escomptés. Andreone G, La pêche en Méditerranée, *Espaces et Ressources maritimes*, n° 13, 1999-2000, p 282

⁸ G. Proutière-Maulion, L'accord sur 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 grands migrateurs, *Espaces et Ressources maritimes*, n° 9, 1995 p 182 et s.

en grande partie le cadre juridique de la conservation de ses ressources halieutiques⁹, en soumettant ainsi que le prévoit l'article 123 du même texte, les Etats riverains à l'obligation de coopérer pour la gestion et la conservation de ces ressources. Or, si les conférences diplomatiques convoquées sur cette base par l'UE n'ont pas eu les résultats escomptés, un changement politique important intervenu en 2004 dans le cadre institutionnel de l'UE peut désormais donner une impulsion décisive à la mise en œuvre d'une politique globale de coopération entre l'UE et les autres Etats riverains de la Méditerranée. L'élargissement intervenu en mai 2004 a, en effet, fait passer de 4 à 7 le nombre d'Etats membres de l'Union riverains de la Méditerranée¹⁰, ce qui modifie favorablement les équilibres politiques dans cette zone. Sans parvenir à une égalité arithmétique avec les autres pays riverains, l'UE accroît ainsi sa légitimité, ce qui peut l'amener à jouer un rôle moteur dans une nouvelle phase de coopération multilatérale. Dès lors, bien que la grande majorité des Etats riverains soit aujourd'hui favorable à la création de zone de pêche protégées, il est cependant permis de se demander si une gestion durable des ressources en Méditerranée n'impliquerait pas de façon plus audacieuse la création d'une mer patrimoniale ou dans une moindre mesure d'une zone de pêche internationale ou serait appliqué un régime commun de gestion et de conservation des ressources (I). Ce régime lui-même pourrait permettre d'orienter la gestion des pêcheries vers une dimension qui soit plus socialement acceptable en intégrant dans le choix des mesures non seulement les contraintes spécifiques liées au caractère essentiellement artisanal de l'activité de pêche mais aussi le savoir vernaculaire des communautés de pêcheurs (II).

I- La mise en place d'un cadre juridique novateur pour le développement d'une approche systémique de la gestion et la conservation des ressources en Méditerranée

Lors de la première conférence qui s'est tenu en Crète en 1994, le communiqué final montrait clairement que l'initiative de l'Union Européenne avait suscité une prise de conscience de l'état critique des ressources contenues dans cette zone de la part des Etats riverains et faisait état d'une convergence de ces derniers sur l'idée d'une politique globale de coopération afin d'enrayer cette détérioration de stocks. Lors de la seconde conférence qui, elle, s'est tenu à Venise en 1996, cette volonté s'est traduite par l'adoption d'une déclaration solennelle faisant

⁹ V ;L Gutierrez Castillo et E.M Vasquez Gomez, La zone de protection de la pêche établie par l'Espagne en Méditerranée Espaces et Ressources Maritimes, n° 13, 1999- 2000 p 208

¹⁰ A l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie se sont ajoutés : Chypre, Malte et la Slovaquie.

état du devoir des Etats de coopérer au sein d'organisations sous-régionales de pêche pour assurer la conservation des stocks et mettre en œuvre des mesures de contrôle efficaces. Pourtant à l'heure actuelle cette harmonisation tant recherchée en Méditerranée n'a toujours pas été réalisée. Cette situation peut en partie s'expliquer par un phénomène de repli des Etats riverains plus enclins à développer des zones de pêche protégées qu'à internationaliser la gestion de cette zone (A). Il est vrai que cette internationalisation requière la mise en place d'un cadre de coopération régionale. Or si ce cadre existe d'ors et déjà avec la CGPM, il n'a pas à ce jour rempli les promesses que l'on en attendait, ce qui n'est pas pour favoriser la délégation à cette institution du soin de mettre en œuvre une politique globale de gestion des ressources et surtout un système efficace de contrôle permettant d'en assurer le respect (B).

A- Faire de la Méditerranée une zone internationale de réglementation des pêcheries

Lors de la première conférence de 1994, trois solutions ont été proposées afin de déterminer le cadre juridique dans lequel pouvait se développer un système de gestion et de conservation des ressources de la Méditerranée :

- la création de zone de pêche exclusive par les Etats côtiers
- la conclusion d'un accord international sur les mesures de gestion et de conservation des ressources de pêche entre les Etats côtiers et les Etats pêcheurs mais non riverains ayant un intérêt pour la pêche dans cette zone.
- la création d'une mer patrimoniale Méditerranéenne

La création de zone de pêche exclusive, ou la gestion des ressources halieutiques serait confiée à l'Etat côtier, semble être à ce jour la solution qui recueille la faveur des différents acteurs comme l'illustrent les déclarations qui ont fait suite à la conférence ministérielle qui s'est déroulée à Venise en novembre 2003¹¹. Il s'agit pourtant là d'une mesure unilatérale et donc en ce sens peu compatible avec une politique commune des pêches. Les limites de cette solution, d'ailleurs déjà adoptée par certains riverains¹², ont par ailleurs été démontrées dans

¹¹ Déclaration de la conférence ministérielle « Pour le développement durable des pêches en Méditerranée » p 4 ; Avis du comité économique et social sur la « gestion halieutique Méditerranée » JOCE C 129 du 27 avril 1998 p 33

¹² La Tunisie, Malte, la Libye, l'Algérie et l'Espagne ont déjà opté pour une zone exclusive de pêche. Vasquez Gomez E. M. : Problèmes de conservation et de gestion des ressources biologiques en Méditerranée. La zone de

l'introduction pour ce qui concerne les difficultés engendrées par la gestion des stocks partagés. Enfin cette technique porte également en germe le risque d'engendrer des conflits de délimitation des zones¹³, ce qui n'est pas sans susciter la crainte que la généralisation de ces zones de pêches protégées ne se traduisent par un phénomène de réservation au profit des seuls pêcheurs de l'Etat côtier plutôt que par l'établissement d'un système multilatéral de gestion des ressources. De la même façon, la conclusion d'une convention internationale pour l'harmonisation des règles de pêche basées sur les règles générales de la Convention sur le droit de la mer ne semble guère adaptée à l'urgence de la situation. En effet, si la conclusion d'une convention internationale est théoriquement la solution idéale pour instaurer une coopération efficace pour une exploitation rationnelle des ressources halieutiques¹⁴, cette solution reste soumise, faute d'organisation internationale dotée d'un pouvoir coercitif, au bon vouloir d'Etats que nul ne peut contraindre à respecter leurs engagements internationaux. Par ailleurs, cette convention, effet relatif de traités oblige, laisserait sans réponse le problème des navires industriels des pays tiers dans cette zone.

Plus intéressante en revanche semble l'idée d'une mer patrimoniale méditerranéenne dans la mesure où elle offrirait un cadre de gestion commune élargie. Il s'agirait, en effet, de déclarer la Méditerranée « patrimoine commun » des Etats riverains, ce qui reviendrait en fait à instaurer une zone de pêche commune au-delà des eaux territoriales de chaque Etat. A l'intérieur de cette zone, les Etats confieraient à un système commun de gestion des ressources leurs droits exclusifs de pêche ce qui permettrait d'appliquer des normes communes de préservation et de gestion rationnelle et de répartir l'utilisation des ressources entre eux sous forme par exemple de licence de pêche, tout en ayant pour effet d'exclure de cette zone les navires de pêches des pays tiers. Cette zone pourrait ainsi être soumise au régime juridique de la ZEE ce qui aurait pour premier effet de mettre un terme aux prétentions territoriales de certains Etats comme la Syrie. La mesure n'est pas nouvelle et le parallèle s'impose ici non seulement avec les zones de développement conjoint¹⁵, mais aussi et surtout

protection de la pêche espagnole, in *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du XXI^e siècle*, sous la direction de Cataldi G, Bruylant 2002, p 183 et s.

¹³ Voir notamment sur les réclamations adressées par la France à la suite de la création de la zone de pêche protégée espagnole, Andreone G. op ;cit, p 277

¹⁴ Cataldi G., *La conférence sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en Méditerranée : vers l'établissement d'une politique commune de la pêche par les Etats côtiers de cette mer*, *Espaces et Ressources Maritimes*, n° 8, 1994, p 230

¹⁵ L'instauration de zone de développement commun permet d'exploiter en commun des zones du plateau continental. Voir par exemple l'accord conclu entre la Corée et le Japon en 1974. Churchill et a., *New directions in the law of the sea*, vl. IV, p 117 in Cataldi G., *La conférence sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en Méditerranée : vers l'établissement d'une politique commune de la pêche par les Etats côtiers de*

avec la zone de pêche communautaire instaurée au 1 janvier 1977 dans le cadre de l'Union européenne¹⁶. Elle s'inscrit également dans un contexte quasi-généralisé de recours à la notion de patrimoine commun comme outil permettant de préserver les ressources dans une optique de transmission transgénérationnelle tout en permettant de prévenir les appropriations qui seraient susceptibles de se produire au profit exclusif de quelques-uns. La technique juridique rejoint ici le sens étymologique du mot patrimoine, c'est-à-dire « ce qui nous vient des pères »¹⁷ et c'est bien de cela qu'il s'agit en réalité lorsque l'on parle de durabilité de l'activité de pêche, transmettre une activité ancestrale aux générations futures.

Qualifier la mer Méditerranée de « mer patrimoniale » va cependant bien au-delà du symbole. Le caractère spécifique de cette zone géographique appelle un régime audacieux et novateur et malgré l'urgence de la situation offre une occasion telle que nous n'en rencontrerons plus d'ouvrir une voie expérimentale pour la gestion et la conservation des ressources ou celle-ci ne serait plus conçue comme un droit mais comme une charge. Certes, la création d'une mer patrimoniale peut apparaître comme une véritable gageure dans la mesure où elle implique non seulement une mise en commun des ressources mais également un partage de l'accès aux dites ressources, ce qui en d'autres temps a déjà conduit à rejeter ce concept au profit de celui des ZEE¹⁸. Pour autant, ces dernières années, sont apparus en Méditerranée certains instruments qui peu ou prou procèdent eux-mêmes de cette idée d'une approche patrimoniale commune aux riverains, qu'il s'agisse du sanctuaire créé en 1999 pour les mammifères marins¹⁹ ou de la possibilité d'instaurer des aires marines spécialement protégées²⁰. Ces initiatives démontrent toutes l'intérêt d'une gestion commune des espaces de haute mer.

cette mer, *Espaces et Ressources Maritimes*, n° 8, 1994, p 230

¹⁶ G. Proutière-Maulion : La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche, de la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources halieutiques, L'Harmattan 1998 ; J.P Beurier, P. Chaumette, G. Proutière-Maulion, *Droits maritimes*, t. 3, Exploitation et protection de l'océan, Juris service 1998. ; G. Proutière-Maulion, *Pêche, exploitation des ressources marines*, Fasc. 475 Juris-classeur, Environnement, 2000.

¹⁷ A. Sériaux, La notion juridique de patrimoine, brèves notations civilistes sur le verbe avoir, *RTDciv.* 1994, p. 801-813

¹⁸ Déclaration de Saint Domingue du 9 juin 1972. Voir sur ce point, Vignes D., Cataldi G., et Casado Raigon R. : *Le droit international de la pêche maritime*, Bruylant 2000.

¹⁹ Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins entre la France, l'Italie et Monaco qui prévoit la constitution d'une zone de protection pour les mammifères situés dans les eaux intérieures, les eaux territoriales et les parties de haute mer adjacente, dans laquelle les Etats acceptent de limiter et de réglementer leurs activités maritimes y compris la pêche. Andreone G. : Les conflits de pêche en Méditerranée, in *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du XXI^e siècle*, sous la direction de Cataldi G., Bruylant 2002, p 143 et s.

²⁰ Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions du 16 février 1976 et le protocole relatif aux aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée du 10 juin 1995 également dit protocole ASPIM qui prévoit la possibilité d'instaurer des aires protégées en haute mer ou s'imposeraient des dispositions devant être respectées par tous les Etats parties à ce protocole (UE, Monaco, Tunisie). T. Scovazzi, *Le protocole méditerranée sur les aires marines spécialement protégées*, *Annuaire de droit*

Le développement durable de la Méditerranée passe indubitablement par l'internationalisation de la gestion des ressources dans cette zone ou, à l'image de la zone de pêche communautaire, l'accès aux stocks serait garanti par le principe d'égalité des conditions d'accès aux eaux pour les pêcheurs des Etats riverains selon des règles de partage préalablement définies. Comme les Etats membres de l'UE ont accepté en 1976 la communautarisation de leurs zones de pêche, les Etats riverains de la Méditerranée devraient aujourd'hui accepter l'internationalisation de leurs eaux pour l'avenir des générations futures et délèguer à une institution la gestion de leurs droits exclusifs de pêche ainsi que la mise en œuvre pratique des mesures de conservation.

B- Faire de la CGPM un véritable cadre de coopération régionale

Choisir un système de gestion commune des ressources halieutiques de la Méditerranée est un projet ambitieux qui conduit inévitablement à poser la question des modalités pratiques de gestion et de conservation et donc de la nécessité d'instaurer une institution à qui incomberait cette tâche. La mise en œuvre du régime instauré par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore adoptée à Canberra en 1980 a ainsi nécessité l'instauration d'institutions spécifiques, une commission et un conseil scientifique, chargés de veiller à son fonctionnement²¹. La Méditerranée présente ici un avantage certain puisque plutôt que de créer une commission ad hoc qui regrouperait les représentants des Etats côtiers, il est possible de s'appuyer sur les organes internationaux déjà existants, et tout particulièrement sur la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM).

Créée en 1949 dans le cadre de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, ce qui était à l'époque le Conseil Général des Pêches pour la Méditerranée²² regroupe tous les Etats riverains de la Méditerranée²³ ainsi que l'Union européenne²⁴. Elle a pour but la préservation,

maritime et océanique 2003, T XXI, p 347 et s.

²¹ Vigne D. le régime de la pêche maritime dans l'Antarctique, Droit international de la pêche maritime, sous la direction de Vignes D., Cataldi G. et Casado Raigon R, Bruylant 2000, p 245 et s.

²² Savini, le rôle du Conseil général des pêches pour la Méditerranée (CGPM) dans la conservation et l'aménagement des ressources halieutiques, in Leanza, La pesca e la conservazione della risorse biologiche nel mare Mediterraneo, Napoli, 1993, p 97. A. Tavares de Pinho, La réforme de la CGPM, annuaire du droit de la mer, 1997, p 65 et s.

²³ Ces Etats sont les suivants : Italie, Egypte, ex-Yougoslavie, Israel, Grèce, France, Espagne, Monaco, Tunisie, Turquie, Maroc, Liban, Libye, Malte, Chypre, Algérie, Roumanie, Bulgarie, Syrie, Albanie, Croatie, Japon.

²⁴ Accord portant création de la CGPM, déclaration unique de la Communauté européenne sur l'exercice des compétences et du droit de vote conformément à l'article II §6 de l'accord de la CGPM, JOCE L 190 du 4

la protection et l'exploitation des ressources de la pêche dans la mer Méditerranée, la mer Noire et les eaux intermédiaires et peut émettre à cet effet des recommandations ayant un effet obligatoire pour les Etats n'ayant pas formulé d'objections dans les délais impartis²⁵. Il s'agit donc de décisions ayant une véritable portée normative et permettant de mettre en œuvre une gestion rationnelle des ressources. Grâce à cette extension de sa compétence normative intervenue en 1976, la CGPM évite ainsi l'un des reproches majeurs adressé aux organisations internationales de pêche concernant la portée juridique limitée de leurs décisions même s'il faut ici relativiser la portée des décisions de la CGPM, les Etats membres conservant la possibilité de vider celles-ci de leur substance par le biais des objections. Ces dernières années, cette institution, composé d'une commission, d'un comité consultatif scientifique et d'un comité de l'aquaculture, a été un outil particulièrement appréciable en ce qui concerne l'évaluation des stocks (recherche, développement de nouvelles méthodes de détection acoustique) et l'aménagement des ressources (mise en valeur du littoral par le développement de structures artificielles)²⁶.

Dans la perspective de l'instauration d'une mer patrimoniale méditerranéenne ou d'une zone internationale de réglementation des pêcheries comme cadre de gestion commune élargie, cette commission semble donc l'institution adéquate pour mettre en œuvre non seulement un véritable dialogue multilatéral mais également les modalités pratiques de gestion des ressources halieutiques. Cette structure semble d'autant plus adaptée que le nombre d'adhérents permet d'écarter un autre reproche régulièrement adressé aux OIP, lié au fait que rien n'oblige les Etats à adhérer à ces dernières. Pour autant si la structure de concertation existe, force est de reconnaître qu'elle souffre d'un certain nombre de handicaps qui imposeraient une nouvelle réforme de la commission afin que cet organe puisse réellement être efficient. En effet, l'efficacité de la CGPM en matière de gestion est tout d'abord limitée par l'incapacité des Etats riverains à lui fournir des statistiques de pêche cohérentes et fiables. Ensuite, bien que l'adhésion de l'UE ait été perçue comme une nouvelle impulsion puisqu'elle a permis non seulement de doter cette institution d'un budget autonome et d'un comité scientifique de la pêche mais également d'aboutir à une annualisation des réunions, force est de reconnaître que le rôle de la CGPM n'a pas pris l'ampleur escomptée. Il est

juill.1998 p 36. C'est à la suite de cet accord que le conseil général est devenu la commission générale des pêches pour la Méditerranée.

²⁵ Tavares de Pinho A., Le conseil général des pêches pour la Méditerranée, Revue de l'Indemer, 1944, n° 2, Les commissions de pêches, p 41 et s.

²⁶ Rapport de la septième session du comité scientifique consultatif, Commission générale des pêches pour la Méditerranée, Rome 19-22 octobre 2004, FAO, Rapport sur les pêches n° 763, FIPL/R763

proposé, en effet, de façon récurrente depuis une dizaine d'années de redynamiser cette instance afin qu'elle devienne un espace de concertation et de dialogue entre les pays riverains mais ces tentatives sont restées lettre morte malgré une réforme d'envergure entreprise en 1997²⁷.

Enfin, il est à noter que le mandat de la Commission ne s'étend pas à la protection de l'environnement marin alors même que l'on ne peut instaurer de politique de gestion et de conservation rationnelle sans tenir compte de l'impact du milieu sur les ressources.

L'instauration d'une mer patrimoniale méditerranéenne ou d'une zone internationale de réglementation des pêcheries requièrerait donc une nouvelle réforme du statut de la CGPM de telle sorte que celle-ci puisse développer une activité de pêche soutenable dans un contexte de protection de l'écosystème. L'évolution du contexte juridique international a, en effet, été illustré ces dernières années par la multiplication des instruments juridiques ayant pour thématique la protection de l'environnement²⁸ et la prise de conscience des interactions des différentes activités liées à l'exploitation du milieu marin. Ces différents textes ont clairement montré l'existence d'un consensus autour de la promotion d'une pêche durable préservant l'environnement marin et les communautés sociales. Le mandat de la Commission doit donc être redéfini de façon à comporter une dimension environnementale²⁹, ce qui est d'autant plus impératif que cette zone présenterait l'avantage considérable de faire coïncider zone juridique et unité de biotope. Or, le maintien des activités de pêche à un niveau économique durable à long terme est impossible sans un programme de gestion rationnelle et prudente permettant de préserver les ressources dont la pêche est tributaire³⁰. L'effectivité d'un tel programme dépend cependant de sa cohérence avec la gestion des autres activités (navigation, tourisme, aquaculture...), ce qui impose en particulier pour les activités de pêche s'exerçant à proximité du littoral que celles-ci soient associées à la gestion intégrées des zones côtières³¹.

²⁷ A. Tavares de Pinho, La réforme de la CGPM, annuaire du droit de la mer, 1997, op.cit.

²⁸ Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, 1992, chapitre 17 de l'agenda 21 ; Accord de New York du 4 décembre 1995 relatif à la gestion et à la conservation des stocks chevauchants et des poissons grands migrateurs (G. Proutière-Maulion : L'accord sur 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 chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, *Espaces et Ressources maritimes*, n°9, 1995, pp 182-196); G.Moore : Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, *Espaces et Ressources Maritimes*, 1996, n° 10. V. Labrot : Précaution et pêche responsable : plus qu'une affaire de mots, *Espaces et Ressources maritimes*, 2001, n°14, pp 171-215

²⁹ Cela imposerait notamment de délimiter la délégation de compétence en faveur de la CGPM en concertation avec le champs d'application des dispositions de la Convention de Barcelone de 1976 et de ses protocoles.

³⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Gestion halieutique et conservation de la nature en milieu marin, COM/99/0363 final, op.cit. p 2

³¹ Programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières. Document d'information des

Mais cette réforme de la compétence technique doit également être accompagnée d'une réforme de la compétence normative. Il est, en effet, primordial que les Etats adhèrent à cet objectif et en deviennent partie actante. Or pour atteindre cet objectif les recommandations adoptées au sein de la CGPM doivent impérativement devenir auto-exécutoire ce qui implique que les Etats ne puissent plus formuler d'objections. Elles doivent également présenter un niveau élevé de conservation des ressources, ce qui implique cette fois que leur adoption repose sur un processus consensuel. Enfin, il importe de développer un réseau efficace d'échanges de données afin que la modélisation des mesures repose davantage sur des données statistiques fiables. L'enjeu est d'importance puisque de la fiabilité des statistiques découle le choix des techniques de gestion rationnelle des pêcheries. A cet égard, il serait ici possible de s'inspirer du système de transmission des données mis en œuvre par l'Union européenne pour les Etats membres pratiquant la pêche en Méditerranée. Les marins pêcheurs français exerçant la pêche professionnelle en Méditerranée sont ainsi soumis à l'obligation de remplir un journal de bord de déclaration de capture depuis le 1 janvier 2000³².

Lors de la conférence ministérielle qui s'est déroulée à Venise en novembre 2003, les ministres présents ont réitéré leur volonté de voir la CGPM devenir l'élément moteur de l'élaboration d'un système de gestion multilatéral. A cet effet, deux nouvelles missions lui ont été confiées :

- élaborer une politique de conservation des stocks partagés
- lutter contre la pêche illégale, notamment en établissant une liste noire identifiant les bateaux interdits et une liste blanche répertoriant les bateaux autorisés à pêcher.

Si l'on ne peut que se féliciter de cette extension des missions de la CGPM et s'il est trop tôt pour faire un bilan de son action dans ce domaine, on ne peut cependant s'empêcher de concevoir quelque inquiétude devant l'absence de mesures concrètes adoptées depuis cette

services de la Commission européenne- XI/79/96. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières. COM(95)511 final du 31.10.1995 et COM (97)744 final du 12.1.1998.

³² Ces journaux de bord sont transmis par les criées à l'OFIMER. Pour les ventes non enregistrées en criées, le producteur a l'obligation de transmettre le 5 de chaque mois une déclaration mensuelle de production

date. Cette lenteur montre, si besoin en était encore, à quel point une réforme normative de la CGPM s'impose.

II- Les mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre d'un régime général de gestion et de conservation des ressources méditerranéennes

Les spécificités géographiques, géomorphologiques et géopolitiques de la Méditerranée appellent comme nous venons de le voir un régime novateur de gestion et de conversation des ressources halieutiques. D'un point de vue technique, ces mêmes spécificités appellent également l'établissement d'un modèle propre à la Méditerranée. Axée essentiellement sur les captures d'espèces pélagiques (thon rouge, anchois, sardine, maquereau, espadon) et démersales (merlu, lotte, rouget, sole, daurade, crevette, langoutine), l'activité de pêche méditerranéenne se caractérise en effet par la diversité des arts de pêche et la polyvalence des métiers, polyvalence d'ailleurs conditionnée par les spécificités géomorphologiques et océanographiques des zones de pêche³³. Dans ces conditions, l'amélioration de la protection des ressources halieutiques ne peut être obtenue que par l'élaboration d'une réglementation technique assortie d'une multilatéralisation du contrôle (A). Mais pour être réellement efficace, cette réglementation technique doit être élaborée en collaboration étroite avec les professionnels de la pêche. De la réactivation du rôle des organisations professionnelles de pêcheurs dans la gestion des ressources de la Méditerranée dépend, en effet, l'acceptabilité par les usagers des restrictions à l'activité de pêche (B).

A- Mettre en place des mesures de gestion et de conservation s'appuyant sur une réglementation technique plutôt que sur un contrôle généralisé du volume des captures

Il est aujourd'hui communément admis qu'un système de gestion et de conservation des ressources tel que pratiqué en Atlantique c'est-à-dire reposant essentiellement sur le contrôle du volume des captures par le biais de TAC et quotas est tout à fait inadapté en Méditerranée. Le caractère mixte des pêcheries est, en effet, incompatible avec l'approche

³³ Proutière-Maulion G., L'ordonnancement juridique français des pêches maritimes en Méditerranée, op.cit.

traditionnellement mono spécifique et annuelle retenue par l'Union européenne dans le cadre de la politique commune des pêches. Par ailleurs, la composition et le nombre des stocks, joint à un trop grand nombre de petits bateaux rend particulièrement difficile la mise en œuvre d'un contrôle efficace. Pour parvenir à une pratique intégrée tenant compte des interactions entre les différents stocks mais aussi des interactions entre ces stocks et l'écosystème marin par le biais d'une gestion maîtrisée des stocks, il est donc essentiel de réfléchir ici sur les engins de pêche, y compris le navire, plutôt que sur un plafonnement des captures. La spécificité des pêches méditerranéennes requière, en effet, une flexibilité que l'on peut rencontrer dans un modèle de gestion et de conservation des ressources basé sur le contrôle de l'effort de pêche plutôt que dans un modèle basé sur une limitation des captures.

Dans cette optique, il serait ainsi possible, comme le suggère le comité économique et social³⁴ d'orienter l'élaboration de cette réglementation technique autour des axes suivants :

- Des recherches techniques sur la sélectivité des engins
- La réduction progressive du nombre d'engins détériorant l'environnement marin
- La fixation des caractéristiques et des conditions d'utilisation des différents engins de pêche (par exemple fixation zones ou de périodes d'interdiction ou de limitation des activités de pêche)
- La reconversion des flottes afin de parvenir à une utilisation systématique des engins sélectifs.

Sur cette base, la Commission européenne a établi en 2003 une proposition de règlement concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée³⁵ prévoyant :

- l'amélioration de la sélectivité des engins avec une augmentation du maillage notamment pour les chaluts de fond pour lesquels il devrait passer progressivement de 40 à 60 mm
- de réglementer la taille des hameçons des palangres

³⁴ Avis du comité économique et social sur la « gestion halieutique Méditerranée » JOCE C 129 du 27 avril 1998 p 28

³⁵ Proposition modifiant les règlements 2847/93 et 973/2001 (COM(2003)589-C5-0480/2003-2003/0229(CNS))

- de réduire la taille des engins (par exemples les filets maillants de fond ne devraient pas dépasser 4 km)
- de délimiter des zones protégées afin de préserver les frayères ou les habitats sensibles
- d'établir des tailles minimales de débarquement
- d'établir des plans de gestion communautaires mais aussi nationaux afin de partager les responsabilités de gestion entre les niveaux communautaires et nationaux de façon à tenir compte des spécificité sous-régionales et de l'implication locale des professionnels.
- D'obliger les chalutiers de fond, les chalutiers pélagiques, les palangriers pélagiques, les dragues hydrauliques à débarquer et commercialiser leurs captures dans des ports désignés par les Etats membres (ce qui serait une incitation masquée à la création d'organisations de producteurs).
- De réglementer la pêche sportive

L'adoption de ce texte est cependant difficile en raison de l'opposition du Parlement européen qui lui reproche de méconnaître les spécificités de la Méditerranée, de reconduire les défauts originels du règlement 1626/94 et de ne comporter aucune mesure d'accompagnement pour faire face aux conséquences économiques et sociales que son application pourrait générer³⁶.

De son côté, le comité scientifique des pêches de la CGPM a, lui, proposé à la Commission de recommander différentes mesures techniques parmi lesquelles il est possible de citer :

- l'usage de mailles carrées de 40mm pour la pêche du merlu européen
- le renforcement des contrôles dans les zones de recrutement du rouget barbet
- l'instauration d'une taille minimale de 11 cm pour l'anchois (ce qui correspond à sa première maturité sexuelle)
- la fermeture de la pêche de la sardine en période de frai³⁷

³⁶ Rapport sur la proposition de règlement du Conseil concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93 et (CE) 973/2001, Parlement européen, 17 mars 2004, rapporteur G. Lisi, Final A5-0159/2004

³⁷ Rapport de la septième session du comité scientifique consultatif, Commission générale des pêches pour la Méditerranée, Rome 19-22 octobre 2004, FAO, Rapport sur les pêches n° 763, FIPL/R763, p 27 et 28

Tous ces textes s'orientent donc clairement vers la mise en place d'une réglementation commune fixant les caractéristiques et les conditions d'utilisation des différents engins de pêche. Reste cependant que pour être efficace, cette réglementation doit être respectée, ce qui implique que son application soit strictement contrôlée.

Pour cela une multilatéralisation du contrôle des activités de pêche s'impose. Il serait ici possible de réfléchir à la mise en place d'un programme d'inspection commune internationale à l'image du programme existant entre l'Union européenne et l'OPANO³⁸ ou encore de celui de la CCAMLR³⁹. Ce programme pourrait ainsi prévoir des droits réciproques d'arraisonnement et d'inspection des parties contractantes ainsi que des droits en matières de poursuites et de sanctions. Un corps d'inspecteurs désignés par les parties contractantes, mais rattaché à la CGPM, pourraient se rendre à bord des navires des Etats parties quelle que soit la zone où ils se trouvent, à l'exception des eaux territoriales où le contrôle resterait de la responsabilité de l'Etat côtier. L'instauration d'un système commun de contrôle serait, en effet, la suite logique de l'instauration d'une mer patrimoniale ou d'une zone internationale de réglementation des pêcheries commune à tous les Etats riverains. Elle permettrait également d'assurer une relative égalité de traitement entre les pêcheurs quelle qu'en soit la nationalité, ce qui serait, joint à la définition des modalités de leur participation à l'élaboration de la réglementation, un atout majeur pour l'acceptabilité et donc le respect des mesures de gestion et de conservation.

B- Utiliser les expériences de gestion locale des communautés de pêcheurs pour gérer les ressources en Méditerranée

L'histoire des pêches méditerranéennes montre que celles-ci ont très souvent été exploitées dans le cadre de systèmes d'aménagements basés sur des droits collectifs et un autocontrôle exercé par les communautés de pêcheurs elles-mêmes. Ces communautés constituent aujourd'hui encore un phénomène socio-économique important en Méditerranée, parfois

³⁸ Règlement n° 1956/88 du Conseil du 9 juin 1988 fixant les modalités d'application du programme d'inspection commune internationale adopté par l'OPANO, JOCE L 175, 1988 p 1, modifié par le règlement n° 3067/1995 du Conseil JOCE L 329 p 1 ; Règlement 2868/88 de la Commission du 16 sept. 1988 fixant certaines modalités d'application du programme d'inspection commune internationale adopté par l'OPANO, JOCE L 257 p 20, modifié par le règlement 494/97 de la Commission du 18 mars 1997 JOCE L 77 p 5.

³⁹ Vigne D. le régime de la pêche maritime dans l'Antarctique op.cit.

même qualifié de véritable fait de civilisation⁴⁰, ou la transmission du savoir s'opérerait de façon clanique, ce qui contribue là encore à faire de la Méditerranée un laboratoire en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques.

Si l'on s'arrête sur l'exemple français, existent ainsi, depuis 1452, des communautés de patrons pêcheurs dénommées Prud'homies, chargées d'instaurer des formes d'exploitation et de gestion des ressources halieutiques. Héritées de l'histoire institutionnelle de cette région, elles illustrent une longue tradition de conciliation due au caractère semi-fermé de la Méditerranée et au nombre de pays riverains qui ont tous deux donné lieu de longue date à des négociations en matière d'accès aux zones de pêches sensibles, se traduisant par des accords bilatéraux ou des accords de bons voisinage. On en dénombre aujourd'hui 33, placées sous l'autorité des Affaires Maritimes⁴¹, dont la mission consiste à organiser sur un territoire géographique délimité et pour une communauté de pêcheurs, « la jouissance de la mer ». A l'origine ces prud'homies étaient chargées de réguler l'effort de pêche avec deux objectifs :

- organiser l'exercice des métiers de la pêche et de la commercialisation des produits halieutiques de manière à ce que chaque membre de la communauté puisse vivre de l'exercice de la pêche
- assurer la continuité de la profession par des mesures de protection sociale et de protection de la ressource⁴²

Bien que leurs pouvoirs soient aujourd'hui plus limités, elles peuvent cependant encore édicter des règlements prud'homaux concernant toutes les composantes de l'effort de pêche (durée, période, caractéristiques des engins), à l'exception du nombre de pêcheurs et applicables uniquement dans la zone des 12 milles. Par ce biais, les prud'homies peuvent être à l'origine de mesures administratives (on leur doit par exemple la licence pour la pêche au chalut instaurée en 1975) voire même édicter des règlements plus stricts que la législation nationale. Elles sont de plus chargées de la répartition des postes de pêche fixes entre pêcheurs lagunaires (gestion du partage de l'espace).

⁴⁰ Féral F. : Sociétés maritimes, droits et institutions des pêches en Méditerranée occidentale, revue synthétique des droits collectifs, FAO documentation technique sur les pêches, 420 Rome 2001, p 3.

⁴¹ Rey H.- Catanzano J. : Régulation et participation des acteurs : un mythe, des réalités, Pêches maritimes françaises, bilan et perspectives, Revue Pour, 1996, n° 149/150, p 119

⁴² Ibidem

Les prud'homies ont également un rôle important de soutien social (information, conseil, aide pour les démarches administratives...) et de représentation de la profession. Enfin, elles font office de juridiction consulaire puisqu'elles jugent des différends entre pêcheurs survenus à l'occasion de faits de pêche, manœuvres et dispositions qui s'y rattachent. Les prud'hommes ont donc un pouvoir d'arbitrage et un pouvoir disciplinaire. Leur capacité à exécuter eux mêmes leurs décisions, leur permet d'aboutir rapidement à la résolution des conflits et à l'indemnisation des pêcheurs lésés⁴³, mais est contestée par le fait qu'il n'existe pas de recours possible extérieur à la profession, de telle sorte que le gouvernement français s'interroge actuellement sur l'avenir de ces institutions.

Or, on ne saurait nier le rôle essentiel des prud'homies en ce qui concerne l'acceptabilité des mesures d'encadrement et de gestion des pêcheries. L'adhésion des pêcheurs à ces mesures est, en effet, liée à la cohésion de la communauté et au principe d'équité sur lequel elles reposent. Dans cette optique, la tradition d'auto-régulation des prud'homies et le processus d'adoption des décisions (les mesures sont en général adoptées à la majorité en Assemblées générales) est un facteur d'implication des marins pêcheurs dans la gestion et la préservation des ressources. Mieux acceptées, comme en témoigne l'essentiel des mesures allant dans le sens d'une limitation des métiers existants, celles-ci sont aussi mieux respectées. Ainsi par exemple, lorsque des métiers sont concurrents la priorité est généralement donnée aux plus utilisés, aux moins prédateurs et enfin à ceux dépendant de condition temporelles (métiers saisonniers) ou de lieux précis (métiers liés à la profondeur).

Le rôle de ces prud'homies est donc non seulement réel mais également remarquable, à l'image de celui également développé par les cofradias de pescadores en Espagne⁴⁴, les coopératives en Italie, les associations de pêcheurs à Malte⁴⁵ ou en Tunisie ou encore les chambres de pêcheurs maritimes au Maroc. Toutes ces structures continuent ainsi à assurer une fonction de négociation et de cogestion permettant de définir des principes de partage des ressources halieutiques ainsi que des mécanismes de contrôle social, mais aussi une fonction

⁴³ Les décisions des prud'hommes bénéficient du principe d'extension c'est-à-dire qu'elles sont opposables à tous les pêcheurs exerçant leur métier dans la circonscription, y compris les chalutiers à l'intérieur des 3 milles et les plaisanciers.

⁴⁴ Elles ont par exemple contribué à la décision de créer en Méditerranée espagnole la zone de pêche protégée.

⁴⁵ A Malte ou en Italie, ces structures participent à l'élaboration des législations de pêche. Féral F. : Sociétés maritimes, droits et institutions des pêches en Méditerranée occidentale, revue synthétique des droits collectifs, FAO documentation technique sur les pêches, 420 Rome 2001, p 46 et 47

de transmission d'un savoir qualifié de vernaculaire, ensemble complexe d'observations empiriques, qui vont permettre d'assurer la pérennité du groupe dans le respect de la ressource.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un régime commun de gestion et de conservation des ressources de la Méditerranée ne peut donc se faire sans recourir à l'expertise de ces communautés, lesquelles ne doivent pas être simplement consultées mais associées activement au processus de décision. Ces communautés doivent participer aux négociations à venir. Il est donc primordial de réfléchir rapidement au cadre de cette participation, laquelle pourrait par exemple prendre la forme d'une délégation au sein de la CGPM.

La situation des ressources halieutiques de la Méditerranée impose qu'un régime international de gestion et de conservation des ressources soit instauré à brève échéance. Il y a là une occasion historique de mettre en place une gestion commune dans un cadre international et non supra-national. En choisissant d'ériger cette zone en patrimoine collectif des Etats riverains, ces derniers auraient l'occasion unique de mettre un frein au phénomène continu de résorption des ressources halieutiques que nous connaissons depuis 1952. Les pêcheurs ne doivent pas rester à l'écart d'une telle expérimentation.

