

# Les accords de pêche conclus par l'Union Européenne

Par Tanguy PINAULT.

## Introduction.

Les arrangements permettant l'accès aux eaux des pays tiers, notamment sous la forme d'accords de pêche, constituent aujourd'hui un élément fondamental de la politique commune de la pêche. Sans ces accords, l'extension généralisée des zones de pêche et la réduction considérable des possibilités de pêche qui y est liée auraient eu des conséquences économiques et sociales très graves pour les pêcheurs de la Communauté.

En outre, dans le contexte actuel de la PCP caractérisé par un excédent des capacités de la flotte communautaire opérant dans les eaux de la Communauté, les accords bilatéraux de pêche apparaissent comme un moyen, conforme au Droit de la mer, de diminuer l'effort de pêche dans la ZEE communautaire. Par exemple, les accords de pêche CEE-pays ACP autorisent, pour les chalutiers, un effort global de pêche de l'ordre de 230.000 TJB, tous types de pêche confondus, ce qui offre des possibilités de pêche pour environ 1000 navires communautaires. En tout, plus de 4000 navires communautaires sont autorisés à pêcher dans les eaux d'Etats tiers au titre des accords bilatéraux de pêche de la Communauté avec des pays tiers. Ils débarquent environ un quart des captures totales par la flotte communautaire.

Les Etats membres (EM) ayant reconnu en 1976 la compétence exclusive de la Communauté en matière de relations internationales dans le secteur de la pêche, celle-ci a pu conclure des accords bilatéraux de pêche avec un certain nombre de pays tiers, dans le but de maintenir les activités traditionnelles des navires communautaires ou de rechercher de nouvelles ressources. Par ailleurs, la Communauté a développé son action au sein des organisations internationales chargées de la conservation et de la gestion des ressources dans les eaux internationales.

L'Union européenne est membre de plusieurs organisations régionales de pêche. Cette participation est fondée sur l'article 43 du Traité de Rome. Elle conduit l'Union européenne qui dispose des droits et obligations d'une portée contractuelle à se substituer aux EM et à les représenter conformément à ses compétences (cette situation est celle de l'OPAN, la CPANE, l'OCSAN, la CIPB). L'admission de l'Union à la FAO en 1991 l'autorise désormais, en tant qu'organisation membre, à prendre part aux activités des organismes de pêche établis en vertu de l'article VI de l'acte constitutif de la FAO. Quant à sa participation aux commissions de l'article XIV, elle est possible mais subordonnée à l'approbation des Etats membres de l'organe intéressé. Dans les commissions dont elle est membre, l'Union dispose des droits et obligations d'une seule partie contractante, en particulier pour les questions de vote et de contribution. Dans d'autres commissions, l'Union européenne n'a qu'un statut d'observateur (CIB, CIPASE, CICTA). La portée et la participation de l'Union européenne ne peut évidemment être dissociée des enjeux généraux de la PCP. Nous ne nous intéresserons pas ici à ces organes internationaux de pêche qui ont déjà fait l'objet de notre part d'une étude spécifique.

L'activité diplomatique de l'Union Européenne ne se traduit pas seulement en accords ou conventions divers. Elle prend également la forme unilatérale de votes ou déclarations exprimant la position de celle-ci. On peut notamment citer dans le domaine de la pêche la note n° 141/92 du 17 novembre 1992 adressée par l'ambassade du Royaume-Uni à Santiago, en représentation de la CEE, au ministre des affaires étrangères du Chili pour objecter au concept de « mer de présence » et plus particulièrement aux articles 165 et 172 de la loi sur les pêches de 1991.

Nous ne consacrerons ici notre propos qu'aux accords bilatéraux de pêche conclus par l'Union européenne.

Cette pratique des accords s'inscrit dans le souci de tenir compte de l'évolution du droit international de la mer dans le domaine de la pêche et de répondre au besoin de gestion rationnelle et de coopération dans le domaine de la conservation des ressources halieutiques.

Elle tient compte surtout d'une situation caractérisée à la fois par un excédent des capacités de la flotte communautaire, celle-ci allant s'accroissant au rythme des élargissements successifs et une réduction des

possibilités de pêche du fait de la généralisation des ZEE et de l'exploitation intensive de certains stocks expliquant la volonté d'obtenir, par arrangements l'accès aux eaux des pays tiers.

Il est à noter que chacun de ses accords est conclu pour une période déterminée et qu'il doit être renégocié à chaque nouvelle admission d'un Etat dans l'Union européenne (sur ce point les arrivées de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté ont été particulièrement exemplaires).

Avant d'envisager la diversité de la typologie de ces accords, il convient de déterminer les fondements de la compétence de l'Union européenne dans ce domaine.

## **Première Partie**

### **La compétence communautaire.**

Section 1 : une compétence textuelle et Jurisprudentielle.

Il s'agit de la capacité pour la Communauté de conduire des accords de pêche résulte de dispositions du traité CEE mais surtout de l'interprétation qu'en a donné la CJCE.

§ 1 : le traité CEE

Article 228-1 vise les cas où « les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale ».

=> octroie une compétence d'attribution (limite la possibilité de conclure des traités aux seuls cas expressément prévus par le traité).

Cet article ne peut viser, s'agissant de la pêche, que l'article 113 ' qui donne compétence à la Communauté pour conclure des accords concernant la politique commerciale.

§ 2 - la jurisprudence de la CJCE.

La CJCE a largement développé la notion de compétences implicites de la Communauté.  
Voir plus particulièrement deux arrêts -

CJCE, 13 mars 1971, Commission c/ Conseil, AETR, aff. 22/70, recueil p. 263.

Selon cet arrêt, la reconnaissance de la personnalité juridique de la Communauté par l'article 210 du Traité signifie que : « dans les relations extérieures, la Communauté de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du Traité ... » .

Passage ainsi de la capacité à la compétence: « chaque fois que pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit -qu'ils agissent individuellement ou collectivement - de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ( ... ) on ne saurait, dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du Traité séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures ».

Principe de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes a été repris dans un arrêt qui a affirmé le caractère exclusif de la compétence interne et externe de la Communauté en matière de pêche maritime.

CJCE, 14 juillet 1976, Kramer, aff. jointes 3-4 et 6/76, Recueil p. 1279.

On lit dans cet arrêt que la compétence externe « résulte non seulement d'une attribution explicite par le Traité mais peut découler également de manière implicite d'autres dispositions du Traité, de l'acte d'adhésion et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté ». (confirmé par un avis de la CJCE n° 1/76 du 16 avril 1977, Recueil p. 741).

Section II : la question des accords antérieurement conclus par les Etats membres.

La compétence ainsi affirmée couvre les accords de pêche antérieurement passés par les Etats membres et joue, bien entendu, pour les accords futurs.

Accords déjà conclus la CJCE a d'abord déclaré que la compétence de la Communauté et donc le régime qu'elle établit se superposait 2 à celle des Etats puis qu'elle lui était substituée 3.

Il reste toutefois que l'application de l'article 234 qui traite des accords conclus antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité de Rome soulève des problèmes délicats et d'ailleurs non spécifiques à la pêche. Selon la jurisprudence de la CJCE, la Communauté n'est pas liée par les accords antérieurement conclus par ses Etats membres, dans le domaine d'une compétence devenue communautaire 4.

Situation possible : accords passés par la Communauté se trouvent en contradiction avec des accords conclus, sur la même matière, par les Etats membres. La Communauté, dans ces conditions, peut-elle adopter des textes ou conclure des accords contraire aux engagements internationaux d'EM 9

Sans doute les difficultés, le temps passant, sont-elles appelées à s'atténuer mais elles peuvent, en particulier, persister lorsque les traités engendrent un appareil institutionnel durable.

Les accords de délimitation restent toutefois de la seule compétence des EM ils n'en ont pas moins parfois certaines conséquences sur la gestion de leurs ressources (rapports FranceCanada pour St Pierre et Miquelon).

Section 111 : Procédure pour l'adoption et forme de ces accords.

procédure :

Les accords de pêche, selon l'article 288 du Traité CEE, sont comme tous les accords internationaux négociés par la Commission conformément aux directives de négociation édictées par le Conseil.

Leur entrée en vigueur nécessite que le Conseil les adopte par un règlement visé par l'article 43 du Traité CEE qui prévoit la consultation préalable du Parlement européen.

Cette consultation conduit, la plupart du temps, à l'élaboration d'un rapport par la sous-commission « pêche » et d'un rapport pour avis de la sous-commission « développement » et de la sous-commission « budget ». Cette intervention du Parlement n'a toutefois qu'une portée assez limitée car elle se place après la conclusion et le paraphe des accords et leur adoption par le Conseil. Le Parlement parfois n'est même pas saisi (cas de l'accord de pêche CEE-Groënland de 1985).

Eu égard aux délais entraînés par cette procédure et pour éviter une interruption de la pêche lors du renouvellement des accords, la Communauté et les pays tiers peuvent convenir par échange de lettres d'appliquer provisoirement les nouvelles dispositions. Si celles-ci sont rejetées par le Conseil, la Commission peut proposer aux pays tiers de nouvelles négociations.

Les revendications du Parlement européen se sont renforcées depuis son élection au suffrage universel direct et peuvent se comprendre si l'on tient compte du fait que les accords de pêche occupent une place de plus en plus prépondérante dans le financement de la PCP .

L'article 228 du traité sur l'Union Européenne (dit de Maastricht, signé le 7 février 1992) maintient et généralise le rôle consultatif du Parlement.

Dans certains cas, la Commission entreprend sous sa responsabilité des contacts exploratoires avec des pays tiers qui présentent un intérêt particulier pour l'extension des activités de pêche de la flotte communautaire. De telles conversations peuvent conduire la Commission à recommander au Conseil d'approuver des directives pour l'ouverture de négociations formelles. Dans le budget communautaire, on a prévu 41.4 MECUs en 1995 pour le financement de ces accords.

§ 2 : la forme.

La plupart des accords bilatéraux conclus par la Communauté sont des « accords-cadre ». Ils établissent les conditions générales régissant les relations de pêche entre les deux parties contractantes. Ils comportent des dispositions de caractère général sur l'accès aux zones de pêche, les droits de compensation ou de licence (s'il y a lieu), la coopération scientifique dans la région concernée, ainsi que les procédures permettant de régler les différends. Ils sont normalement conclus pour plusieurs années et comprennent une clause de tacite reconduction.

Les conditions techniques ou financières directement liées aux activités de pêche sont contenues dans une annexe et un protocole joints à l'accord-cadre. Elles diffèrent d'un accord à l'autre et sont revues périodiquement. Dans tous les cas, ces conditions sont négociées entre les deux parties dans un esprit d'équilibre des intérêts réciproques, sur la base des informations scientifiques (état des ressources) et économiques (valeur des produits) disponibles, provenant des principales organisations internationales (organismes régionaux de la FAO ... ), des renseignements fournis par les pays tiers concernés et de l'expérience acquise par les armateurs qui connaissent la zone de pêche ou, le cas échéant, par le résultat des campagnes expérimentales en partie financées par la Communauté.

Le contenu des accords reflète donc l'état des demandes et concessions acceptées par les deux parties. Les révisions périodiques des conditions techniques et financières sont négociées, à la lumière de l'expérience acquise par l'application de l'annexe ou du protocole en vigueur et dans la mesure où les deux parties trouvent un compromis en temps voulu - convenues avant la date d'expiration des anciennes conditions en vigueur.

## **Deuxième Partie:**

### **Les divers types d'accords.**

Accords de pêche conclus par la Communauté : peuvent être synthétiquement regroupés dans une typologie qui conduit à distinguer:

d'une part les accords généraux qui recouvrent deux grands types

- les accords de réciprocité ou accords accès aux ressources contre accès aux ressources.

- les accords conclus avec les pays en voie de développement ou accords accès aux ressources contre compensations financières et/ou prestations diverses.

d'autre part des accords de portée plus limitée conclus avec tel ou tel Etat.

Section 1 : les accords plus généraux.

§ 1 les accords de réciprocité. (accès aux ressources / accès aux ressources).

Signés avec les pays scandinaves (Norvège, Suède et Îles Féroé) dont les eaux voisinent les eaux communautaires.

Objet : autoriser réciproquement l'accès à une part déterminée des ressources dans la zone de pêche de chaque partie contractante => ces accords échangent donc, sans implications financières, des droits de pêche.

But : permettre une sorte de gestion commune des stocks d'intérêt commun en Mer du Nord fixation de TAC sur la base de recommandations scientifiques. répartition des TAC entre les parties contractantes. concessions

mutuelles d'accès pour une part des quotas de chaque partie. harmonisation des mesures techniques. Toutefois, n'évite pas certaines frictions et surexploitation de plusieurs espèces.

§ 2 : les accords avec les pays en voie de développement. (accès aux ressources/ compensations financières).

Sont actuellement des pays ACP (6)

Localisation :

- eaux de l'Océan Atlantique riveraines de l'Afrique de l'Ouest (du fait tradition de pêche de certains EM).
- Océan Indien -. Madagascar, Mozambique et les Comores.
- région des Caraïbes -. reste relativement marginale (du fait des DOM Français, la Communauté n'est pas seulement dans la zone demanderesse mais aussi attributive de droits : ex : plateau Guyano-Brésilien).

Objet : deux optiques:

les actions de coopération proprement dites - type projet de développement pour le secteur de la pêche- qui relèvent directement de la Convention de Lomé.

Fonds consacrés à la politique de développement => proviennent des contributions des EM au FED (fonds européen de développement), hors budget.

-> les accords de pêche qui font simplement référence à cette Convention et prévoient des compensations financières en échange de droits de pêche.

Compensations financières => prélevées sur le budget de la Communauté Européenne.

A ces compensations financières versées par la CEE s'ajoutent des contreparties directes à la charge des armateurs - paiement d'une redevance contre la délivrance d'une licence de pêche, obligation de débarquer une partie des prises dans les ports des pays ACP et d'utiliser des infrastructures locales ...

Surveillance des activités de pêche => pays riverains. Parfois lourdes sanctions

Recherche d'une amélioration de l'efficacité de ces accords dans trois directions:

--> en favorisant une approche régionale qui permettrait notamment une meilleure gestion des ressources (particulièrement pour les espèces migratoires) : organes internationaux de pêche.

--> en équilibrant davantage la part respective des accords de type commerciaux, les accords de pêche proprement dits, et celle des actions de développement.

--> en envisageant de nouvelles formes d'association qui permettent une coopération plus durable en tenant compte notamment de l'accroissement de la capacité de pêche des pays concernés et du fait que ceux-ci sont maîtres de leur propre politique de pêche et passent souvent de accords avec d'autres pays (Europe de l'Est, Japon ... ).

=> Orientation vers des accords dits de « deuxième générations » : entreprises mixtes ou jointes ventures, transfert de technologie et de savoir-faire, formation professionnelle, renforcement de la coopération scientifique et technique, développement de réseaux de distribution dans les pays intéressés ...

Ouverture sur un champ plus large que celui des seuls pays ACP.

Section II : les accords plus spécifiques.

§ 1 la Méditerranée. (accès aux ressources / compensations financières).

Seul accord entre la CEE et un pays méditerranéen : accord avec le Maroc.

Repose sur une compensation financière et des compensations commerciales (importation de sardines à droits réduits dans la communauté).

A permis de maintenir les activités de pêche de l'Espagne et du Portugal dans les eaux marocaines (mais en pratique, sur la côte Atlantique).

Absence de droits historiques et inexistence de ZEE rendent les négociations à la fois délicates et moins nécessaires. Cependant la CEE voudrait tendre vers une politique d'ensemble dans la ligne de l'article 123 de la CMB relatif aux mers fermées et semi-fermées ce qui implique une approche concertée de tous les pays riverains et même non-riverains qui opèrent traditionnellement en Méditerranée en vue d'établir un régime général de gestion de la ressource

§ 2 : les accords américains .

Accords passés par la communauté avec les Etats-Unis (accès aux stocks dits excédentaires) et le Canada (accès aux ressources / accès aux marchés) (réduction de droits de douane pour certains contingents de produits de la pêche canadienne).

Caractéristique générale permettent un accès aux ressources dans le cadre d'une réciprocité assez souple (permise notamment par l'accès aux ressources se trouvant au large de la Guyane Française).

Les relations avec le Canada appellent un examen particulier compte tenu de « l'activisme » manifesté par ce pays en matière de pêche. (cf. exposé). Sans revenir sur les relations conflictuelles qui ont existé entre 1986 et 1992, il faut toutefois noter qu'elles sont allées depuis en s'améliorant. Un accord récent en date du 16 avril 1995 entre l'Union Européenne et le Canada est venu concrétiser cette amélioration.

§ 3 : les accords spéciaux .

Sous ce terme, peuvent être regroupés les accords qui apparaissent comme des exceptions au principe selon lequel tous les accords de pêche concernant les Etats de la Communauté et des pays tiers doivent être des accords communautaires. Accords d'une durée assez brève.

Première série d'exceptions relève des dispositions transitoires prévues dans les traités d'adhésion. Les nouveaux EM ont dû, en effet, dénoncer leurs accords qui ont été renégoiés par la Communauté.

Autres exceptions : caractère plus ponctuel. Leur compatibilité avec les principes de la PCP peut parfois être mise en question. Exemples :

- Accord bilatéral de mars 1989 entre la France et le Canada (pour les pêcheurs de St Pierre et Miquelon),
- Accord en 1991 entre le Danemark et la Lettonie.
- Accord quadripartite de 1991 entre l'Islande, le Canada, la Norvège et le Danemark.

La CEE s'oriente vers nouveau type d'accords dits « de deuxième génération » => cas de l'accord signé avec l'Argentine. Basé sur un accès aux ressources dans le cadre de sociétés mixtes et d'associations temporaires dans le secteur de la pêche réunissant des armateurs de l'Etat et de la Communauté.

## **Conclusion.**

Dès le début des années 90, la Communauté prenait conscience que les accords actuels de pêche seraient bientôt dépassés par les événements. La prise de conscience de la nécessité d'une nouvelle stratégie était déjà effective. L'approche de la Commission se résumait ainsi :

« les relations en matière de pêche avec les pays tiers doivent être développées, dans les années à venir pour rechercher d'autres types de coopération notamment en renforçant et stabilisant les relations de pêche par la création de liens plus substantiels entre les différents partenaires ».

Dans son rapport 1991 sur la PCP 9, la Commission reprend tout en développant les idées exprimées précédemment. Les accords conclus par la Communauté ne sont pas conçus dans un contexte statique mais évoluent en fonction des changements politiques et juridiques intervenus dans les pays tiers concernés. Ceux qui seront renégoiés ou conclus dans le futur devront donc être adaptés aux nouvelles situations et notamment au

fait que certains pays tiers envisagent d'augmenter leur propre capacités de pêche. Dans ce contexte, l'accent est mis sur les accords dits de « deuxième génération » qui permettront d'envisager de nouvelles formes d'association, incluant notamment la création et le développement d'entreprises mixtes, ayant pour objectif une coopération plus étroite et durable avec les partenaires de ces pays en favorisant le transfert de technologie et de savoir-faire, l'apport de capitaux et de biens d'équipement, la formation professionnelle, le développement de réseaux de distribution et le renforcement de la coopération technique et scientifique.

Le Conseil « pêche » a réaffirmé l'importance de ce nouveau type d'accords lors de sa réunion du 3 avril 1992 10.

C'est cette optique qui a été retenue dans les accords et les négociations engagées en Amérique Latine et en Amérique du Sud. On retrouve cet esprit dans l'accord conclu en 1992 avec l'Argentine et dans les négociations engagées avec le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay.

## **Bibliographie**

### **Ouvrages :**

1) Communications au colloque de Brest 6-8 octobre 1988, La Communauté Européenne et la mer. Université de Bretagne Occidentale, 1988.

M. Danneau, Les accords de pêche entre le Catiada et la CEE.

J. C. Gautron, Les accords de pêche entre la Communauté et les Etats A CP.

2) Direction Générale des Etudes, Manuel de la politique commune des pêches. Parlement européen, Etude externe, 1994.

3) J. Le Bullenger et D. Le Morvan, La communauté européenne et la mer. Economica, 1990.

4) E. Joss et D. Perrot, Problématique des accords de pêche de la CEE dans le Bassin Caraïbe. Economica, 1990.

5) L. Lucchini & M. Voelckel, Droit de la mer, Tome 2, Volume 2, Navigation et Pêche. Pédone, 1996.

### Revue juridique :

1) G. Apollis, Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks de ressources halieutiques. A.F.D.I., 1983.

2) P. Daillier, L'élargissement des Communautés européennes et les problèmes de la pêche maritime. A.D.M.A., 1987.

3) C.A. Fleisher, L'accès aux lieux de pêche et le Traité de Rome. R.M.C., 1971, n° 141.