

Avis conjoint du MAC et du LDAC

Promouvoir le leadership de l'Union européenne afin d'atténuer les répercussions négatives des pavillons de complaisance sur le secteur de la pêche

Bruxelles et Madrid, 8 octobre 2021

1. Introduction

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) compromet la durabilité des pêches au niveau mondial, épuise les stocks halieutiques, coûte des milliards chaque année à l'économie globale¹, fausse les évaluations scientifiques des stocks et prive de nombreuses communautés des stocks halieutiques sains dont dépendent leur sécurité alimentaire et leurs moyens de subsistance.

L'Union européenne (UE) fait depuis longtemps figure de pionnière dans la lutte globale contre la pêche INN. La Commission européenne a endossé cette position de leader grâce à ses efforts visant à promouvoir la « tolérance zéro » vis-à-vis de la pêche INN et en faisant de cette politique une priorité sur le plan international². Pour contrer le commerce illicite et lucratif de produits issus de la pêche INN, le règlement INN de l'UE a mis en place un régime européen visant à prévenir, à dissuader et à éradiquer l'importation de produits issus de la pêche INN dans le

¹https://advances.sciencemag.org/content/6/9/eaaz3801?utm_source=TrendMD&utm_medium=cpc&utm_campaign=TrendMD_1.

²<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/fighting-for-the-ocean-the-story-of-tackling-iuu/>.

marché de l'UE et à encourager l'introduction de réformes dans les pays tiers grâce à son système de cartons de couleurs. Néanmoins, le dernier rapport de la Commission³ sur la mise en œuvre du règlement INN mentionne certaines des difficultés rencontrées par l'UE lors de la mise en œuvre du règlement. Le recours aux « pavillons de complaisance », autrement dit, les pavillons des États qui échouent régulièrement dans l'exercice de leurs compétences ou dans le contrôle efficace des navires enregistrés sous leur pavillon, a été identifié comme un défi majeur. Le problème, comme le décrit la Commission européenne, concerne les États du pavillon qui « vendent » leurs pavillons à des opérateurs de pays non membres de l'UE. En ce qui concerne l'UE, le MAC et le LDAC reconnaissent que le règlement INN couvre les activités des ressortissants de l'UE, quel que soit le pavillon de leurs navires.

Bien que les pavillons de complaisance soient largement utilisés dans l'ensemble du secteur maritime, ils peuvent avoir des répercussions particulièrement néfastes sur le secteur de la pêche⁴. Certains États autorisent les navires à battre leur pavillon moyennant un suivi et une supervision minimum. Cette situation peut s'avérer extrêmement problématique pour l'industrie halieutique car, sans supervision de l'État du pavillon, ces navires peuvent participer à des activités de pêche INN qui devraient être supervisées via les contrôles des États côtiers, du port et de commercialisation. Par conséquent, la grande majorité des opérateurs respectueux des règles de pêche et soumis à des contrôles et à des régimes d'application plus stricts sont désavantagés, en particulier les opérateurs/ investisseurs légaux dont les navires battent

³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-772-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴ Goodman, C., (2009), The Regime for Flag State Responsibility in International Fisheries Law - Effective Fact, Creative Fiction, or Further Work Required?, *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, Volume 23, 157-169, <https://ssl.law.uq.edu.au/journals/index.php/maritimejournal/article/viewFile/115/153>.

légitimement le pavillon de pays tiers respectueux des règles. Dans ce contexte, il est important de souligner que les opérateurs qui battent pavillon de certains pays tiers pourraient, avec le temps, être considérés comme des pavillons de complaisance en raison des quotas attribués par les Organisations régionales de gestion des pêches ou à cause de certaines mesures protectionnistes nationales.

Outre l'absence de supervision due au laxisme de certains États du pavillon, certains pavillons de complaisance présentent un deuxième problème tout aussi important: ils rendent les bénéficiaires ultimes des activités de pêche INN plus difficiles à identifier et à sanctionner et leur fournit une échappatoire. Les navires peuvent ainsi passer régulièrement d'un pavillon à l'autre, ce qui génère une confusion autour de leur identité et de leur propriétaire. Il est important de noter que, conformément à la CNUDM, il doit exister un « lien substantiel » entre le navire et l'État du pavillon⁵. Les pratiques abusives de changement de pavillon impliquent également que les propriétaires de navires puissent échapper à des sanctions pour des délits commis sous le pavillon précédent, surtout lorsque les pays ne coopèrent pas. La capacité des navires peu performants à changer ainsi de pavillon peut aussi nuire aux efforts des États du pavillon qui souhaitent réformer leurs régimes de gouvernance des pêches. En résumé, dans le secteur de la pêche, l'utilisation des pavillons de complaisance entrave la reddition de comptes.

L'UE a déjà pris d'importantes mesures afin de garantir des normes plus transparentes et de remédier aux problèmes liés aux pavillons de complaisance non conformes, notamment via l'adoption du règlement INN et du règlement relatif à la gestion durable des flottes de pêche

⁵ Article 91, CNUDM, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

externes (SMEFF)⁶. Sur le plan international, l'UE a fortement soutenu le Fichier mondial des navires de pêches, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement de la FAO (le « Fichier mondial » de la FAO), qui joue un rôle crucial dans le renforcement de la transparence et la lutte contre la pêche INN.

Il convient d'encourager toute initiative visant à favoriser la transparence, à l'instar du *ProActive Vessel Register* de l'*International Seafood Sustainability Foundation*⁷.

⁶ Articles 39 et 40 du règlement du Conseil (CE) n° 1005/2008. Établissant un système communautaire visant à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN; Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la gestion durable des flottes de pêche externes.

⁷ <https://iss-foundation.org/knowledge-tools/public-vessel-lists/proactive-vessel-register/>

2. Recommandations

En tant que tel, au vu des difficultés qu'engendrent les pavillons de complaisance dans la mise en œuvre du règlement INN et de leur contribution significative à la pêche INN⁸, le MAC et le LDAC font les recommandations suivantes à la Commission européenne :

Adopter entièrement et/ou faire appliquer les mesures existantes conçues pour supprimer les échappatoires qu'offrent les pavillons de complaisance dans le secteur de la pêche en:

- a) S'assurant, notamment via le conseil, le soutien et la coordination et, lorsque c'est nécessaire, en prenant des actions correctrices, que les États membres de l'UE appliquent pleinement les articles 39 et 40 du règlement INN. Ces articles prévoient l'obligation, pour les États membres de l'UE, de prendre des mesures appropriées vis-à-vis de leurs ressortissants respectifs qui bénéficieraient, soutiendraient ou pratiqueraient la pêche INN, quel que soit le pavillon, y compris étrangers, et de contourner la protection offerte par certains pavillons de complaisance ;
- b) S'assurant que, conformément à l'article 40 du règlement INN, les États membres de l'UE encouragent leurs ressortissants à notifier tout intérêt juridique, bénéficiaire ou financier qu'ils auraient dans des navires battant pavillon étranger dans le but de :
 - i) Cartographier les pays d'immatriculation des navires de leurs ressortissants et/ou là où ils opèrent sous pavillons de complaisance afin que la Commission européenne puisse évaluer ces pays dans le cadre du système de cartons de couleurs de l'UE ;

⁸ EJF (2020), *Off the Hook*, https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_Off-the-hook_2020_final.pdf.

- ii) Faciliter la mise en œuvre de l'article 39 du règlement INN lorsqu'il s'avère que des ressortissants de l'UE ont soutenu ou participé à de la pêche INN et continuer à soutenir les efforts des États membres de l'UE auprès des pays non membres dans le cadre de la mise en œuvre des articles 39 et 40 du règlement INN ;
- c) Facilitant l'accès du public à l'information relative à la propriété (limitée au nom, au pays de résidence et à la nationalité des véritables bénéficiaires, ainsi que la nature et l'étendue des bénéfices détenus) lorsqu'il existe un intérêt public supérieur à divulguer cette information en cas de participation documentée à des opérations de pêche INN, de corruption ou de blanchiment d'argent⁹.

Utiliser ses relations bilatérales, travailler avec ses pays partenaires et via les forums internationaux afin d'atténuer les effets préjudiciables des pavillons de complaisance dans le secteur de la pêche en :

- d) Privilégiant les actions auprès des États ayant adopté des politiques de complaisance, en se concentrant en particulier sur les pavillons de complaisance déjà bien établis et émergents, et/ou dont l'environnement administratif ne leur permet pas d'assurer efficacement leurs responsabilités en tant qu'États du pavillon, côtier, du port ou de commercialisation ;

⁹ Cela alignerait la mise en œuvre du règlement SMEFF sur le règlement n°1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission européenne, sur le règlement n°1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et sur la cinquième directive européenne contre le blanchiment d'argent, qui prévoit que les États membres donnent accès aux registres des propriétaires bénéficiaires à tout membre du grand public dans le respect des conditions mentionnées ci-dessus.

- e) Offrant un soutien aux pays partenaires et aux autres États volontaires lorsqu'ils entament un dialogue formel ou informel avec la Commission européenne en vertu du règlement INN afin de renforcer leurs capacités pour mieux lutter contre la pêche INN et lancer des réformes de fond en matière de politique halieutique ;
- f) Continuant à souligner, dans ce contexte et conformément aux instruments juridiques internationaux, l'importance d'une étroite collaboration entre les agences gouvernementales en charge de l'octroi des pavillons et celles en charge de la gestion des pêches, tout en s'assurant que les responsables de la gestion des pêches disposent d'informations substantielles lorsqu'ils décident d'octroyer ou non un pavillon à un navire ;
- g) Dans la même veine, continuer à souligner l'importance de la coopération entre les anciens et les éventuels nouveaux États du pavillon avant que les navires ne soient immatriculés et, dans ce cadre, offrir un soutien afin de faciliter la coopération, en particulier lorsque des États membres de l'UE sont impliqués dans les opérations ;
- h) Soumettant et en soutenant des propositions ambitieuses au sein des Organisations régionales de gestion des pêches et d'autres organes régionaux de pêche, dans le but d'accroître la transparence en matière de propriété effective ;
- i) Encourageant les pays non membres de l'UE à adopter des politiques portant sur la restriction et l'interdiction des transbordements en mer, puisqu'il a été démontré que ces opérations sont bien souvent associées à des activités de pêche INN et entravent le contrôle et le suivi des navires par leur État du pavillon et leurs pays côtiers ;
- j) Collaborant au niveau mondial ou régional afin de mener des actions répressives coordonnées visant les navires présentant un « risque élevé » de pavillon de

- complaisance ou de connexion avec des systèmes de propriété opaques, avec le soutien d'organisations compétentes comme INTERPOL ;
- k) Encourageant les pays non membres de l'UE à adopter des politiques sur base du modèle du règlement relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes (SMEFF), qui vise à éradiquer les changements abusifs de pavillons et à augmenter la transparence en matière d'immatriculation et de propriété des navires ;
- l) Incitant les pays non membres de l'UE à publier la liste des navires battant leur pavillon et mettre l'information pertinente à disposition via le Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement de la FAO (Fichier mondial de la FAO), en exigeant les numéros de l'Organisation maritime internationale pour tous les navires éligibles et les numéros d'identification nationaux uniques des navires pour tous les autres navires¹⁰ ;
- m) Dans le cadre du système de cartons de couleurs, s'assurer que les États côtiers exigent des détails sur les systèmes de propriété associés à chaque navire lors de l'examen des demandes de licence/ d'autorisation de pêche. Lorsqu'il est impossible de définir le propriétaire bénéficiaire avec certitude, les États côtiers doivent s'abstenir d'octroyer une licence à ces navires ;
- n) Encourageant les pays non membres de l'UE à accéder et à mettre effectivement en œuvre l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port (PSMA)¹¹ et, lors du choix des navires à inspecter, tenir compte également de ceux décrits au paragraphe j) ;

¹⁰ LDAC (2017), avis du LDAC sur l'obligation des numéros OMI lors de l'importation de produits de la mer dans le marché UE provenant de navires non européens,

https://ldac.eu/images/documents/publications/LDAC_Advice_on_IMO_Number_30May2017.pdf.

¹¹ <http://www.fao.org/3/i5469t/i5469T.pdf>.

- o) Accroissant le contrôle des importations de produits crus et transformés à base de poisson dans l'UE en provenance de pays non signataires des principaux traités internationaux de pêche¹², par le biais de contrôles standardisés, de procédures de vérification et d'inspections conformes aux critères de risque définis dans le régime de certification des captures du règlement INN de l'UE et faire de la non-ratification et mise en œuvre de ces traités de pêche internationaux un critère de risque automatique dans les itérations à venir de 'CATCH', la future base de données des certificats de capture de l'UE ;
- p) Incitant d'autres pays, notamment les autres grandes nations de pêche, à adopter et à mettre en œuvre des mécanismes semblables au règlement INN de l'UE afin de les aider à identifier et à sanctionner les ressortissants responsables de, ayant bénéficié, soutenu ou participé à des activités de pêche INN sous un pavillon étranger ;
- q) Travaillant avec les autres grands États de commercialisation, comme les États-Unis ou le Japon, afin de promouvoir des mesures commerciales proches de celles du règlement INN de l'UE qui exige que les produits de la mer importés soient capturés et transportés par des navires battant pavillon d'États respectueux de leurs obligations en vertu du droit international visant la coopération dans la lutte contre la pêche INN. Lorsqu'il existe des preuves documentées de non-conformité, ils devraient fermer leurs marchés aux produits issus de pays qui ne prennent pas de mesures visant à garantir que les navires à qui ils octroient leur pavillon ne pratiquent pas de pêche INN.

¹² A savoir: la CNUDM, l'Accord de conformité de la FAO, l'ANUSP et le PSMA.