

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

NOR : MAEJ1409108L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD :

Le 22 novembre 2009, lors de sa trente-sixième session, la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après OAA/FAO) a adopté, par la Résolution n°12/2009, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après « l'accord »).

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après « pêche INN ») constitue une menace majeure pour la gestion et l'exploitation durable des ressources halieutiques. La pêche INN n'est pas un phénomène nouveau mais la menace qu'elle représente a gagné en visibilité et en intensité depuis une vingtaine d'années en raison de l'accroissement de la pression exercée sur les ressources halieutiques au niveau global. Affectant aussi bien les zones côtières que la haute mer, la pêche INN revêt diverses formes, telles que la pêche non autorisée dans les eaux sous juridiction nationale (zones économiques exclusives) ou dans des zones couvertes par les organisations régionales de gestion des pêches, les captures d'individus trop jeunes ou d'espèces protégées, l'utilisation d'engins de pêche prohibés, la non-déclaration des prises, etc. S'il n'est pas possible de mesurer avec précision le volume global des activités de pêche INN (par nature clandestines), on estime toutefois que cela représenterait environ un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros par an.

La notion de pêche INN a fait son apparition sur le plan juridique dans les années 90. A la suite des engagements pris par les Etats en 1992, lors de la Conférence internationale sur la pêche responsable (Cancún, Mexique) et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, Brésil), plusieurs instruments internationaux significatifs ont été adoptés dans ce domaine : l'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion adopté en 1993 dans le cadre de l'OAA/FAO¹, l'Accord sur les stocks chevauchants et les poissons grands migrateurs adopté par les Nations Unies en 1995² (ci-après « Accord sur les stocks chevauchants ») ainsi que le Code de conduite pour une pêche responsable adopté en 1995 sous l'égide de l'OAA/FAO³.

¹ Lien : <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/003/X3130m/X3130F00.HTM>

² Lien : http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm

³ Lien : <http://www.fao.org/fishery/code/fr>

En complément de ces instruments visant à enrayer la surexploitation des ressources halieutiques, il est apparu nécessaire d'élaborer des outils dédiés spécifiquement à la lutte contre la pêche INN. Les travaux menés sur ce thème dans le cadre de l'OAA/FAO ont tout d'abord conduit à l'adoption, en 2001, du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Cet instrument non contraignant, qui s'inscrit dans le prolongement du Code de conduite pour une pêche responsable de 1995, pose les éléments d'une définition de la pêche INN. Il encourage les Etats ainsi que les organisations internationales compétentes à mettre en œuvre diverses mesures destinées à lutter contre la pêche INN.

C'est dans ce contexte que le contrôle par l'Etat du port s'est progressivement imposé comme un outil déterminant de lutte contre la pêche INN. Les mesures de l'Etat du port désignent l'ensemble des règles mises en œuvre par les Etats à l'égard des navires étrangers entrant dans leurs ports et en utilisant les installations. Lorsqu'il s'agit de pêche, ces mesures comprennent, en particulier, des demandes d'informations, l'identification des ports où les débarquements des captures de pêche sont autorisés, les modalités d'autorisation ou d'interdiction d'entrée dans les ports et d'utilisation de leurs installations ou encore les inspections portuaires.

Le premier outil global⁴ relatif aux mesures de l'Etat de port dans la lutte contre la pêche INN a vu le jour en 2005 dans le cadre de l'OAA/FAO. Dénommé « dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », il était toutefois non contraignant. Très vite, les Etats ont souhaité franchir une nouvelle étape en s'orientant vers l'instauration de normes minimales obligatoires en matière de surveillance, de contrôle et d'inspection des navires de pêche dans les ports. La décision d'élaborer un instrument à cette fin a été entérinée par le Comité des pêches de l'OAA/FAO lors de sa 27^e session en mars 2007 et a abouti à l'adoption du présent accord en 2009.

Cet accord représente une importante avancée juridique dans la lutte contre la pêche INN au niveau mondial. Il pose des règles relatives à l'accès aux ports des navires de pêche, à leur contrôle et à leur inspection. Il prévoit, en particulier, que, lorsque les Parties disposent de preuves suffisantes pour établir qu'un navire cherchant à entrer dans leurs ports est impliqué dans des activités de pêche INN, elles doivent lui en refuser l'accès.

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD :

La réglementation nationale relative à la pêche maritime dérive directement de la législation communautaire. Dans le domaine de la lutte contre la pêche INN, les dispositions applicables découlent du Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008⁵. Les mesures contenues dans l'accord et celles prévues dans la réglementation européenne relative à la lutte contre la pêche INN poursuivent les mêmes objectifs mais le niveau d'exigence de la réglementation européenne relative au contrôle portuaire des navires de pêches est, sur certains points, supérieur à celui de l'accord.

⁴ Au niveau régional, certaines organisations régionales de gestion des pêches avaient d'ores et déjà commencé à se doter de mécanismes contraignants pour le contrôle portuaire des navires de pêche.

⁵ Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ce règlement est applicable depuis le 1^{er} janvier 2010.

Ainsi, l'accord prévoit que les Parties doivent exiger des navires de pêche souhaitant entrer dans leurs ports la présentation d'une demande préalable. Cette obligation de notification préalable existe déjà dans la réglementation européenne mais elle est assortie d'une exigence supplémentaire dans la mesure où les navires de pêche souhaitant entrer dans un port d'un Etat membre de l'Union européenne sont tenus de respecter un délai précis pour la soumission de la notification préalable. En outre, alors que l'accord prévoit que les Parties doivent seulement s'acquitter d'un « niveau suffisant » d'inspections, la réglementation européenne fixe, pour sa part, des objectifs chiffrés et définit des seuils minimaux d'inspections des navires d'Etats tiers dans les ports des Etats membres de l'Union européenne. Enfin, les exigences relatives à la conduite des inspections sont plus précises dans la réglementation européenne, notamment en ce qui concerne les procédures et les rapports d'inspection.

Conséquences économiques

Aucune conséquence économique particulière n'est à attendre de la mise en œuvre de l'accord.

Conséquences financières

Il n'y a pas de conséquence financière particulière à attendre de la mise en œuvre de l'accord.

Conséquences sociales

Aucune conséquence sociale particulière n'est à attendre de la mise en œuvre de l'accord.

Conséquences environnementales

En renforçant la lutte contre la pêche INN, l'accord œuvre en faveur de la conservation et de l'exploitation durable des ressources biologiques marines et, par voie de conséquence, de la préservation des écosystèmes marins. S'il doit avoir des conséquences sur l'environnement, ces dernières ne peuvent être que positives *a priori*, en particulier dans les espaces marins sous juridiction française.

Conséquences juridiques

1. Articulation de l'accord avec le droit en vigueur :

Comme exposé plus haut, la réglementation relative à la lutte contre la pêche INN en vigueur dans les territoires français où s'applique le droit communautaire est déjà d'un niveau d'exigence équivalent voire supérieur à celui de l'accord.

En ce qui concerne les territoires français relevant des dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (collectivités françaises d'outre-mer de Nouvelle Calédonie, Polynésie française, îles Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Terres australes et antarctiques françaises), les dispositions du code rural relatives à la pêche maritime (livre IX) sont applicables. Parmi ces dispositions, l'article L. 941-1 prévoit que les contrôles de police administrative, dont les mesures de contrôle portuaire font partie, sont destinés à assurer le respect des règlements de l'Union européenne pris au titre de la politique commune de la pêche. Il en résulte que les prescriptions découlant du Règlement (CE) n°1005/2008 sont applicables, en tant que telles, dans les collectivités françaises d'outre-mer.

Dans certaines collectivités d'outre-mer, l'application des dispositions du code rural et de la pêche maritime peut se combiner avec celle des mesures de contrôle portuaire adoptées dans le cadre d'organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) dont la France est membre au titre de ces collectivités.

2. Incidences de l'accord sur le droit interne :

Dans les territoires où s'applique le droit communautaire, la mise en œuvre de l'accord ne devrait avoir aucune conséquence juridique particulière.

Dans les collectivités françaises d'outre-mer, la mise en œuvre de l'accord ne devrait pas avoir non plus d'incidence sur le plan juridique dans la mesure où ces collectivités sont soumises *a minima* aux dispositions du code rural et de la pêche maritime (livre IX), en particulier au dispositif de contrôle et de sanction prévu par ce dernier. Le cadre juridique dans lequel agissent les services de contrôle opérant sur place est donc d'ores et déjà au niveau des prescriptions de l'accord.

A noter cependant le cas de la Polynésie française, où il conviendra d'élaborer un régime minimal de mesures de l'Etat du port car aucune mesure n'y est actuellement applicable dans ce domaine.

Conséquences administratives

Les conséquences administratives ne concerneront que les services chargés du contrôle des pêches. Elles seront minimales car l'accord, en prescrivant seulement un niveau d'inspection annuel « suffisant », n'impose aucun objectif chiffré à atteindre. Les services en charge des contrôles portuaires dans les territoires français concernés disposent déjà de moyens et d'agents habilités et formés à cette fin. Les conséquences à prévoir, peu significatives, sont les suivantes :

- en application de l'article 15 de l'accord, une procédure devra être mise en place afin d'assurer la transmission des résultats des contrôles à l'Etat du pavillon du navire contrôlé et, le cas échéant, aux autres Etats et organisations internationales appropriés ;
- il conviendra de désigner un correspondant national pour les échanges d'informations prévus à l'article 16 de l'accord. Il s'agira de l'autorité nationale en charge du contrôle des pêches (MEDDE/DPMA).

Par ailleurs, on peut indiquer que le système d'information « SATI 2 », en cours de développement, permettra de renseigner les informations requises à l'annexe C (résultats de l'inspection) mais aussi de répondre aux préconisations figurant en annexe D de l'accord (systèmes d'information sur les mesures du ressort de l'Etat du port).

Enfin, le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties seront, pour la France, assurées conformément à la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés ». Dans l'hypothèse où certains Etats, parties à l'accord, ne disposeraient pas d'une législation en matière de protection des données adéquate et équivalente à celle de la France, les conditions de transmission des données s'effectueraient selon les garanties prévues par l'article 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS :

C'est en mars 2007, lors de la 27^e session du Comité des pêches de l'OAA/FAO, qu'il a été décidé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN.

En septembre 2007, un groupe d'experts était réuni à Washington afin d'élaborer un projet d'accord. Les membres de l'OAA/FAO furent ensuite invités à discuter, dans le cadre de « consultations techniques », sur la base du texte élaboré par le groupe d'experts. Ces négociations, qui se sont déroulées au siège de l'OAA/FAO et se sont étalées sur quatre sessions d'une semaine (juin 2008, janvier, mai et août 2009), ont réuni 91 délégations au total.

La négociation s'est faite article par article. Le texte final a été adopté par consensus lors de la quatrième session, qui s'est déroulée à Rome du 24 au 28 août 2009. Conformément à la procédure prévue à l'article XIV de l'acte constitutif de l'OAA/FAO, le texte a ensuite été soumis, en septembre 2009, au Comité des questions constitutionnelles et juridiques puis, en octobre 2009, au Conseil (organe exécutif de l'OAA/FAO) avant d'être présenté à la Conférence des Parties.

La résolution portant approbation de l'accord a été adoptée par la Conférence des Parties le 22 novembre 2009 par 106 voix contre 2 et 12 abstentions. Dix Etats membres de l'OAA/FAO (Angola, Brésil, Chili, Etats-Unis, Indonésie, Islande, Norvège, Samoa, Sierra Leone, Uruguay) ainsi que l'Union européenne ont apposé leur signature le jour-même.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS :

Au 11 mars 2014, 23 Etats avaient signé l'accord et 10 instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion avaient été déposés auprès du Directeur général de l'OAA/FAO⁶. L'accord entrera en vigueur après le dépôt du 25^e instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

La France a signé l'accord le 19 novembre 2010 au nom des collectivités de Nouvelle-Calédonie et dépendances, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, îles Wallis-et-Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'Union européenne a signé l'accord en 2009 et l'a ratifié par une décision du Conseil en date du 20 juin 2011.

V. - DECLARATIONS OU RESERVES :

L'accord n'admet ni réserves, ni exceptions.

⁶ Source : <http://www.fao.org/legal/traites/traites-en-vertu-de-larticle-xiv/fr/>