

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée»

COM(2007) 602 final — 2007/0223 (CNS)

(2008/C 224/16)

Le 4 décembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée».

La section spécialisée «Agriculture, développement, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 avril 2008 (rapporteur: M. SARRÓ IPARRAGUIRE).

Lors de sa 445^e session plénière des 28 et 29 mai 2008 (séance du 29 mai 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 70 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE constate que la pratique persistante de la pêche INN requiert une réponse globale fondée sur un instrument réglementaire efficace, s'appliquant à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, de la pêche à la vente. Aussi, considère-t-il que la proposition de règlement telle qu'elle est formulée contient, d'une manière générale, les dispositions nécessaires pour prévenir, décourager et éliminer la pêche INN et lui accorde son soutien, estimant que les mesures proposées renforcent le rôle de la Communauté en tant qu'État de pavillon, État du port, État de commercialisation et État du bénéficiaire.

1.2 Le Comité est d'avis que le succès de cette proposition repose sur quatre grands piliers:

- engagement des États membres à combattre la pêche INN;
- la collaboration entre États membres;
- la coopération internationale;
- le travail continu et constant pour sa mise en œuvre.

1.3 Sans prétendre exclure la flotte communautaire du champ d'application de la proposition de règlement, le CESE estime que cette proposition devrait établir une distinction plus nette entre la pêche INN effectuée par des navires de pays tiers, par rapport à laquelle les États du pavillon n'exercent pas de contrôle sur les navires en question et d'autres activités de pêche illicite pratiquées par des navires battant pavillon communautaire enfreignant la politique de pêche commune, actuellement réglementées par les instruments juridiques prévus par le règlement (CEE) 2847/93 ⁽¹⁾.

1.4 Le Comité estime que la mise en œuvre de toutes les mesures de contrôle et d'inspection proposées alourdira fortement le budget, la bureaucratie et les infrastructures administratives de contrôle pour les États membres. Aussi, demande-t-il

instamment à la Commission d'en tenir compte afin de ne pas hypothéquer le résultat final. Il lui demande également de prendre quoi qu'il en soit les précautions suffisantes pour que l'application de la proposition de règlement n'entraîne pas une augmentation des coûts d'exploitation des entreprises dont les bateaux pratiquent une pêche légale.

1.5 Par ailleurs, le Comité considère que les mesures proposées ne devraient en aucun cas entraîner une diminution du trafic commercial légal susceptible d'entraver le commerce, ce qui serait contraire aux normes régissant le commerce international.

1.6 Le Comité considère qu'il ne ressort pas clairement de la proposition de règlement de quelle manière sera validé, par l'autorité de l'État de pavillon, le certificat de capture exigé par la Communauté européenne. Compte tenu du fait que cette validation devra se faire électroniquement, le CESE estime qu'il faudrait expliquer clairement dans la proposition de règlement comment y procéder, tant pour les bateaux qui transportent des captures fraîches que pour ceux qui transportent des produits de la pêche congelés.

1.7 Le CESE est d'avis que le contrôle des bateaux de pêche de pays tiers devrait s'effectuer de manière similaire dans tous les «ports désignés» des différents États membres. De même, il considère que le texte de la proposition de règlement devrait établir plus clairement que les inspections se feront aussi bien par voie maritime que terrestre et aérienne.

1.8 Le CESE rappelle ce qu'il avait dit dans d'autres avis concernant le rôle de l'Agence communautaire de contrôle des pêches, estimant qu'il conviendrait de lui accorder un rôle important dans la coordination, le suivi et le contrôle de la pêche INN. Dans cette optique, il faudrait la doter de plus de ressources financières et humaines.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12.10.1993.

1.9 Le Comité estime que le niveau de sanctions prises à l'encontre des navires de pays tiers doit être harmonisé dans tous les États membres de l'Union européenne. De même, il estime qu'en cas de défaillance de la part d'États non coopérants, il conviendrait d'envisager la possibilité d'appliquer des sanctions qui ne sont pas uniquement liées à la pêche.

1.10 En tout état de cause, le CESE estime qu'il faut renforcer les garanties dans les procédures de déclaration de navires pratiquant des activités INN et d'États non coopérants, essentiellement la garantie de défense, en se fondant sur des preuves solides afin d'éviter que les tribunaux ne lèvent ensuite les mesures adoptées par les États membres.

2. Introduction

2.1 Depuis plus de dix ans, la Communauté lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Depuis 2002, cette lutte s'est inscrite dans un plan d'action communautaire, au sein de la Communauté et à l'échelle régionale et internationale, pour prévenir, décourager et éliminer la pêche INN ⁽²⁾.

2.2 En 2005, le Parlement européen a indiqué, dans sa résolution ⁽³⁾ sur la mise en œuvre du plan d'action de l'Union européenne contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, la nécessité que l'Union européenne redouble d'efforts pour lutter contre la pêche INN.

2.3 Bien que l'on note des améliorations significatives, la pêche INN n'a toutefois pas disparu. La Commission considère que la persistance de cette situation exige une réponse ferme et urgente de l'Union européenne.

2.4 Par conséquent, la Commission a élaboré l'an dernier une nouvelle communication ⁽⁴⁾ «relative à une nouvelle stratégie communautaire en vue de prévenir, de décourager et d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée».

2.5 Après de longues consultations menées l'an dernier avec la participation active du Comité ⁽⁵⁾, la Commission a élaboré la proposition de règlement ⁽⁶⁾ à l'examen qui couvre les domaines d'action suivants:

- améliorer le contrôle de la légalité des activités des navires de pêche de pays tiers et de leurs captures à leur arrivée dans les ports de pêche de l'Union européenne;
- contrôler plus efficacement le respect des mesures de conservation et de gestion applicables aux produits de la pêche provenant de pays tiers et importés dans la Communauté par d'autres moyens que des navires de pêche;

⁽²⁾ COM(2002) 180 du 28.05.2002 et conclusions du Conseil du 07.06.2002.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen 2006/2225 adoptée le 15.02.2007.

⁽⁴⁾ COM(2007) 601 final du 17.10.2007.

⁽⁵⁾ Conférence CESE «Responsabilité de l'État du pavillon» le 30.01.2007.

⁽⁶⁾ Proposition de règlement du Conseil 2007/0223 (CNS) établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

— fermer le marché communautaire aux produits issus de la pêche INN;

— lutter contre les activités de pêche INN pratiquées par des ressortissants de la Communauté européenne en dehors de son territoire;

— renforcer les moyens juridiques consacrés à la détection des activités de pêche INN;

— instaurer un régime efficace de sanctions propres à décourager les infractions graves à la réglementation de la pêche;

— améliorer les mesures de lutte contre la pêche INN dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches;

— soutenir la politique et les moyens de lutte contre la pêche INN dans les pays en développement;

— renforcer les synergies entre organismes chargés du suivi, du contrôle et de la surveillance, entre les États membres et entre ceux-ci et les pays tiers.

2.6 Cette proposition part donc du principe que, pour être efficace, la stratégie de lutte contre la pêche INN doit être globale et inclure toutes les facettes du problème au long de la chaîne d'approvisionnement.

3. Considérations générales

3.1 Considérant que les conséquences environnementales et socio-économiques de la pratique de la pêche INN sont inquiétantes, le CESE estime qu'il est nécessaire d'engager une action résolue au niveau de l'Union européenne et soutient en cela, d'une manière générale, la Commission.

3.2 Les règles communautaires en vigueur instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche ⁽⁷⁾ prévoient un système destiné à contrôler la légalité des captures effectuées par les navires de pêche communautaires mais il ne permet pas d'opérer un contrôle et d'appliquer des sanctions similaires pour les captures effectuées par des navires de pays tiers et importées dans la communauté.

3.3 Cette carence constitue une voie de pénétration dans le marché de la communauté, qui est le plus grand marché au monde et le principal importateur de produits de la pêche, de la pêche INN gérée par des agents économiques, communautaires ou étrangers, qui accroissent de la sorte la rentabilité de leurs activités. Pour cette raison, le Comité considère approprié que, sans pour autant exclure la flotte communautaire du champ d'application de la proposition de règlement, comme prévu dans son article 1.4, cette proposition doit se concentrer sur les activités de pêche INN des navires de pays tiers.

⁽⁷⁾ Règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil du 12.10.1993.

3.4 La proposition de règlement établit un nouveau régime de contrôle qui sera appliqué à toutes les activités de pêche INN et à toutes les activités connexes réalisées sur le territoire ou dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres ou bien par des navires de pêche ou des ressortissants d'États membres de l'Union européenne. Il s'appliquera également, sans préjudice de la compétence de l'État du pavillon ou de l'État côtier concerné, en ce qui concerne les activités de pêche INN exercées par des navires non communautaires en haute mer ou dans les eaux sous juridiction d'un pays tiers, comme l'exige de la flotte communautaire la politique de la pêche commune.

3.5 Sans prétendre exclure la flotte communautaire du champ d'application de la proposition de règlement, le CESE estime que celle-ci devrait établir une distinction plus nette entre la pêche INN effectuée par des navires de pays tiers, par rapport à laquelle les États du pavillon n'exercent pas de contrôle sur les navires en question et d'autres activités de pêche illicite pratiquées par des navires battant pavillon communautaire enfreignant la politique de pêche commune, actuellement réglementées par les instruments juridiques prévus par le règlement (CEE) 2847/93 précité.

3.6 La proposition de règlement établit, par ailleurs, un contrôle adéquat de la chaîne d'approvisionnement des produits de la pêche importés dans la Communauté. Le Comité considère que les mesures proposées ne devraient en aucun cas entraîner une diminution du trafic commercial susceptible d'entraver le commerce légal.

3.7 Le CESE témoigne sa satisfaction à la Commission pour l'élaboration de cette proposition de règlement. Elle est claire, porte sur un champ d'application très vaste en ce qui concerne le contrôle des activités de pêche illicite à l'échelle communautaire et internationale et est dotée de mesures coercitives immédiates et de sanctions effectives proportionnées et dissuasives à l'égard des personnes physiques et morales qui ont commis des infractions graves au règlement ou en sont responsables. Cependant, il estime qu'en cas de défaillance de la part d'États membres non coopérants, il faudrait également envisager la possibilité d'appliquer à ces États des sanctions différentes de celles liées à la pêche.

3.8 Le CESE considère qu'il faudrait réorganiser l'ordre des chapitres de la proposition de règlement. En effet, les chapitres IV et V concernant le système d'alerte communautaire et le recensement des navires pratiquant des activités de pêche INN devraient suivre le chapitre I.

3.9 Par ailleurs, le CESE considère que l'article 13, paragraphe 1 du chapitre III devrait mentionner expressément que l'interdiction de l'importation de pêche INN concerne aussi bien la voie maritime que les voies terrestre et aérienne.

3.10 Le Comité est d'avis que la grande difficulté d'application de la proposition de règlement réside dans le fait qu'elle doit faire l'objet d'un consensus et d'un appui totaux des États

membres et d'un réseau de collaboration effectif au niveau international.

3.11 Le Comité estime que la mise en œuvre de toutes les mesures de contrôle et d'inspection aussi bien dans les ports qu'en mer, de certification, de suivi et de vérification des navires et des captures, ainsi que le contrôle des importations par voies maritime, terrestre et aérienne, alourdiront fortement le budget, la bureaucratie et les infrastructures administratives de contrôle pour les États membres. Aussi, demande-t-il instamment à la Commission d'en tenir compte dans sa proposition de règlement afin de ne pas hypothéquer le résultat final.

3.12 En ce sens, le Comité demande à la Commission de prendre les précautions suffisantes pour que la mise en application de la proposition de règlement n'entraîne pas une augmentation des coûts d'exploitation pour les entreprises dont les bateaux pratiquent une pêche légale.

3.13 En définitive, le CESE estime que les mesures proposées renforcent le rôle de la Communauté en tant qu'État de pavillon, État du port, État de commercialisation et État du bénéficiaire.

4. Considérations particulières

4.1 Comme nous avons pu le voir jusqu'ici, la proposition de règlement a une envergure suffisante pour que l'Union européenne joue un rôle de leader ou de référence dans la lutte internationale contre la pêche INN, à condition que ledit règlement soit appliqué d'une manière correcte, constante et continue.

4.2 Après avoir énuméré une série de dispositions générales d'application, le règlement aborde directement le contrôle des navires de pêche de pays tiers dans les ports communautaires. Il convient de signaler l'interdiction d'opérations de transbordement entre navires de pêche de pays tiers et entre navires battant pavillon d'un État membre. Cette interdiction s'étend au-delà des eaux communautaires aux transbordements en mer sur des navires communautaires de captures provenant de navires de pays tiers.

4.3 Le CESE se félicite de ce que les transbordements en haute mer soient interdits, comme il l'a demandé à plusieurs reprises à la Commission. En effet, ces transbordements sont à l'origine d'une importante activité de pêche INN.

4.4 Le règlement établit clairement que les navires de pays tiers ne sont autorisés à rentrer dans les «ports désignés» de l'Union européenne, établis au préalable par les États membres, qu'après avoir satisfait à certaines conditions: notification d'entrée et autorisation, certificat validé de captures et inspection. Les navires de pêche de pays tiers ne réunissant pas les critères et les dispositions du règlement ne seront pas autorisés à rentrer dans les ports des États membres, à accéder aux services portuaires ni à réaliser des opérations de débarquement, de transbordement ou de transformation à bord dans les ports en question.

4.5 Le règlement accorde une importance particulière à la réalisation de contrôles fréquents et minutieux de notification d'entrée, de certification des captures et d'inspection au port.

4.6 En ce qui concerne la vérification des certificats de capture qui doivent être envoyés au moins 72 heures avant l'entrée dans le port, le Comité estime que l'autorité compétente doit effectuer cette validation par voie électronique. Le Comité estime que la proposition de règlement ne stipule pas avec la clarté suffisante comment s'effectue la validation du certificat. Par ailleurs, le Comité estime que la Commission européenne devrait préciser les cas dans lesquels des exceptions sont prévues à ce délai de 72 heures.

4.7 Le Comité soutient les lignes directrices données par la Commission pour le contrôle des navires de pêche et demande à tous les États membres de trouver un consensus pour une application homogène dans tous les «ports désignés».

4.8 Toute infraction au règlement mettant en évidence qu'un navire de pêche d'un pays tiers a été impliqué dans des activités de pêche INN entraînera l'interdiction de débarquement, de transbordement ou de transformation à bord des captures, l'ouverture d'une enquête et, le cas échéant, l'application des sanctions prévues par la législation nationale de l'État membre concerné. Dans le cas d'infractions graves, la proposition de règlement prévoit l'application de mesures coercitives immédiates.

4.9 L'objectif de ce contrôle rigoureux des navires de pêche de pays tiers, identique au contrôle des navires communautaires, est de détecter les produits de la pêche obtenus par des opérations de pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Le règlement en question interdit l'importation de ces produits dans la Communauté.

4.10 Le CESE considère que l'inspection des importations dans le territoire communautaire est nécessaire, raison pour laquelle le chapitre III devrait aussi inclure l'inspection des conteneurs importés dans la Communauté européenne par voies terrestre et aérienne. Dans ce sens, il faudrait également fixer un pourcentage minimum de conteneurs devant faire l'objet d'une inspection annuelle.

4.11 Le règlement établit que lorsqu'on interdit l'importation de produits de la pêche du fait que cette dernière est considérée comme pêche INN, les États membres peuvent saisir et disposer des produits de la pêche conformément à la législation nationale. Ceci est toujours soumis au droit de recours.

4.12 Pour garantir l'application correcte du règlement concernant l'importation et la réexportation de produits de la pêche ou, le cas échéant, l'interdiction d'importation, il est stipulé que la Commission peut établir des accords de coopération administrative avec les États du pavillon.

4.13 Le système que propose la Commission dans ce règlement requiert une vaste coopération au niveau international

entre la Communauté et les États du pavillon, les États coopérants des organisations régionales de gestion des pêches et les organisations régionales en question. Par conséquent, cette coopération doit également permettre d'identifier les États tiers non coopérants. Le règlement prévoit le traitement qu'il y a lieu de réserver à ces derniers.

4.14 La première conséquence interne de cette coopération internationale est l'instauration d'un système d'alerte communautaire permettant de prévenir les agents économiques et les États membres en cas de doute raisonnable pour la Communauté, quant au respect par les navires de pêche ou les produits de la pêche de pays tiers des lois, règlements ou mesures internationales applicables en matière de conservation et de gestion.

4.15 La notification entraînera un suivi communautaire et international des importations, de celle ayant fait l'objet de l'alerte et des importations antérieures ainsi que des navires de pêche entrant dans le cadre de cette notification. Si l'enquête, l'inspection et la vérification effectuées démontrent l'existence d'activités de pêche INN, la Commission prendra une série de mesures, notamment l'inclusion du(des) navire(s) concerné(s) sur une liste communautaire de navires de pêche INN.

4.16 Le règlement précise que la Commission ou un organisme qu'elle désigne collecte et analyse toutes les informations relatives aux activités de pêche INN.

4.17 Le CESE considère que l'organisme idéal pour réaliser ce travail serait l'agence communautaire pour le contrôle de la pêche, qui devrait être dotée de plus de moyens humains et financiers.

4.18 Le règlement traite largement de tout le système d'élaboration, de contenu, d'actualisation et de publicité de la liste communautaire de navires de pêche INN; celle-ci inclura automatiquement les navires de pêche inscrits sur les listes de navires de pêche INN adoptées par des organisations régionales de gestion de la pêche. Le CESE estime, qu'au lieu d'inclure automatiquement dans cette liste les navires de pêche communautaires, la Commission devrait s'assurer au préalable que les États membres correspondants n'ont pas adopté les mesures effectives, comme indiqué à l'article 26 de la proposition de règlement.

4.19 Le Comité considère que le système prévu par le règlement est approprié car il aborde sérieusement le processus d'inscription des navires de pêche et des États non coopérants sur des listes de pêche INN, avec toutes les garanties d'information préalable et de défense, et tient compte des mesures applicables aux navires et aux États impliqués dans des activités de pêche INN. Il estime cependant qu'il faut renforcer les garanties dans les procédures de déclaration de navires pratiquant des activités INN et d'États non coopérants, essentiellement la garantie de défense, en se fondant sur des preuves solides afin d'éviter que les tribunaux ne lèvent ensuite les mesures adoptées par les États membres.

4.20 Compte tenu du fait que figurer sur la liste des États non coopérants peut avoir de graves conséquences pour un État et que les exigences de ce règlement doivent s'appliquer à tous les États de la même manière, le CESE juge très raisonnable que la Commission aide les pays en développement afin qu'ils puissent remplir les exigences en matière de suivi, de contrôle et de surveillance des activités de pêche.

4.21 Le Comité considère que le système de surveillance des navires par satellite (VMS) est un outil important pour assurer le suivi des activités de pêche INN. Aussi, pour qu'un État puisse être retiré de la liste des États non coopérants, le CESE est d'avis qu'il faudrait lui imposer d'installer le VMS sur tous ses navires de pêche.

4.22 Le Comité approuve les mesures sévères prévues par le règlement à l'encontre des navires de pêche et des États et non coopérants impliqués dans des activités de pêche INN.

4.23 Le règlement interdit également aux ressortissants d'États membres de soutenir de quelque façon que ce soit les activités de pêche INN et de s'impliquer dans ces dernières ainsi que dans toute activité liée à l'affrètement, l'exportation ou la vente de navires de pêche inclus dans les listes communautaires de navires de pêche INN.

4.24 Enfin, le règlement s'intéresse aux infractions graves et unifiées, pour les États membres, le montant en dessous duquel les amendes maximales pour les personnes physiques et morales

ne peuvent pas descendre. Il établit également les mesures coercitives immédiates et les sanctions accessoires visant à éviter que l'infraction ne se poursuive et permettant aux autorités compétentes de mener les recherches nécessaires sur l'infraction commise.

4.25 Le Comité estime que le niveau de sanctions imposées sur les navires de pays tiers doit être harmonisé dans tous les États membres de l'Union européenne.

4.26 Afin de simplifier la réglementation communautaire, la Commission inclut dans le règlement proposé les principales dispositions en matière de contrôle, d'inspection et d'observation des normes approuvées par les organisations régionales de gestion de la pêche dont fait partie l'Union européenne, en étendant son domaine d'application à toutes les eaux couvertes par l'une de ces organisations.

4.27 Le CESE estime qu'à l'avenir, la Commission devrait étudier la possibilité d'étendre le règlement aux pêcheries en eaux douces.

4.28 Le CESE considère que la proposition de règlement présentée par la Commission constitue un instrument très utile pour prévenir, décourager et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Son application exigera un travail continu et constant. Dans ce sens, le Comité considère que la collaboration entre États membres est essentielle.

Bruxelles, le 29 mai 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
