

# Les arguments juridiques en faveur d'un mécanisme de conformité efficace de la CGPM

L'efficacité des mesures de conservation et de gestion adoptées par la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) est actuellement limitée par l'absence d'un mécanisme de conformité qui permettrait à la Commission de prendre des mesures correctives adéquates à l'encontre des parties contractantes (CPC) en cas de non-conformité confirmée. L'analyse juridique du cadre juridique de la CGPM, du droit international applicable et des régimes de conformité existants d'autres organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) réalisée par les professeurs Tullio Scovazzi<sup>i</sup> et Simone Vezzani<sup>ii</sup> indique que les raisons de cette lacune sont de nature politique et non juridique. Conformément au droit international et aux règles de la CGPM, la CGPM a la compétence nécessaire pour établir un système qui encourage et garantit le respect des règles par le biais de mesures correctives rigoureuses, y compris des sanctions commerciales. La mise en place d'un tel système permettrait également à la CGPM de s'aligner sur les pratiques de plusieurs autres ORGP.

Lors de leur 46<sup>e</sup> session en Croatie, les parties contractantes de la CGPM devraient faire preuve d'un engagement politique en faveur d'une protection efficace de la Méditerranée contre le non-respect persistant des mesures de la CGPM et contre les effets de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) en adoptant un mécanisme de conformité fort et attendu de longue date. Cela permettrait à la Commission d'agir dans les cas où les mesures de conservation et de gestion applicables adoptées par la CGPM ne sont pas transposées, mises en œuvre ou appliquées.

Pour faire progresser les efforts de conservation et de gestion des pêches en Méditerranée, la CGPM a produit au fil des années une multitude de décisions, y compris des règles contraignantes sous la forme de « recommandations ». Toutefois, à l'heure actuelle, la CGPM n'est pas parvenue à faire respecter ces règles de manière efficace. Le cadre de conformité de la CGPM, établi par la recommandation 38/2014/2,<sup>1</sup> ainsi que par la résolution 43/2019/5<sup>2</sup> et la résolution 44/2021/13,<sup>3</sup> est principalement axé sur l'examen et l'évaluation de la mise en œuvre et du respect des obligations contraignantes par les parties contractantes (CPC). Il ne comprend pas d'actions dissuasives – telles que des mesures correctives ou de sanctions – à appliquer en cas de non-respect. Cette lacune du système de conformité de la CGPM limite considérablement l'efficacité des mesures adoptées pour lutter contre la pêche INN en Méditerranée.

i Retraité ; ancien professeur de droit international aux universités de Parme, Gênes, Milan et Milan-Bicocca, Italie.

ii Professeur associé de droit international et de droit de l'Union européenne, université de Pérouse, Italie.

L'importance du contrôle du respect de la conformité, y compris par l'adoption de sanctions, a été soulignée dans la stratégie 2030 de la CGPM<sup>4</sup> adoptée en 2020. Toutefois, les discussions récentes au sein de la CGPM sur la mise en place d'un mécanisme de conformité efficace ont soulevé des questions quant à sa compatibilité avec les règles existantes de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les règles applicables de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La faisabilité juridique de l'habilitation de la CGPM à prendre des mesures correctives ou des sanctions appropriées lorsqu'elle a identifié des cas de non-conformité a été confirmée dans un avis juridique<sup>5</sup> présenté par les professeurs Tullio Scovazzi et Simone Vezzani. Cet avis tire ses conclusions du droit international applicable et des régimes de conformité existants d'autres ORGP. Il porte *notamment* sur la question de savoir si la CGPM est compétente pour imposer des mesures correctives en cas de non-respect des règles, sur les types de mesures qui pourraient être adoptées conformément aux obligations du droit international en la matière, et sur la manière de résoudre les conflits potentiels en matière de normes. La présente note d'orientation résume les principaux arguments juridiques présentés dans l'avis en faveur de la mise en place d'un régime de conformité efficace de la CGPM visant à prévenir et à dissuader les infractions aux mesures de conservation et de gestion applicables de la CGPM.

## 1. Garantir le respect des obligations des ORGP

Afin de garantir la mise en œuvre correcte des mesures contraignantes adoptées dans le cadre des ORGP et la dissuasion de tout non-respect des règles, les mesures de conservation et de gestion des ORGP doivent être complétées par des mécanismes de conformité, qui comprennent des processus d'évaluation du respect des règles et des mesures de suivi visant à remédier efficacement au non-respect des règles. Une évaluation de la conformité identifie les domaines de non-conformité, mais doit également prendre en compte les raisons pertinentes de cette situation. Par exemple, dans certains cas, l'ambiguïté juridique d'une obligation peut entraîner la non-application des règles ; dans d'autres cas, les navires enfreignent délibérément des obligations claires et les États n'ont pas la volonté politique de prendre des mesures d'application de ces règles.

S'il a été établi qu'un navire donné ou un État a enfreint les mesures de conservation et de gestion applicables, l'ORGP doit être habilitée à adopter des mesures correctives ou des sanctions qui doivent être suffisamment efficaces et dissuasives pour remédier au non-respect des règles, garantir l'élimination de la pêche INN et priver les contrevenants des bénéfices tirés de ces activités illicites.

Les pratiques actuelles des ORGP, en particulier celles de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) et de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), indiquent l'existence d'une grande variété de mesures de suivi qui seraient également autorisées en vertu de l'accord de la CGPM<sup>6</sup> et du droit international applicable. Si certaines de ces mesures visent les navires et les individus (à travers, par exemple, les listes de navires INN ou l'interdiction des subventions), d'autres mesures ciblent les États, qu'ils fassent partie ou non de l'ORGP (à travers, par exemple, des restrictions commerciales). Certaines sont conçues pour encourager le respect des règles, par exemple en fournissant une assistance technique et en renforçant les capacités, en rendant publics sur les sites Internet des ORGP les cas de non-respect des règles ou en exigeant un système de documentation des captures. D'autres mesures de suivi, telles que la restriction du commerce des produits de la mer ou la réduction des quotas, sont destinées à sanctionner les activités de pêche INN. Bien que les mesures commerciales restrictives soient considérées comme efficaces et légalement réalisables en vertu des normes juridiques existantes applicables à la CGPM, selon les auteurs de l'avis juridique, elles ne devraient être envisagées qu'en dernier recours, lorsque d'autres mesures se révèlent insuffisantes. Si la CGPM décide de mettre en place un mécanisme prévoyant l'application de mesures commerciales, il est conseillé, pour garantir leur efficacité, d'établir d'abord un système de documentation des captures plus complet - actuellement adopté par la CGPM uniquement de manière occasionnelle et provisoire - sur le modèle des directives volontaires de la FAO de 2017.<sup>7</sup>

Selon l'analyse juridique de Scovazzi et Vezzani, il n'existe aucun obstacle juridique, dans le cadre juridique de la CGPM et le droit international applicable, qui empêche la CGPM d'adopter de telles mesures ou sanctions, y compris celles qui sont axées sur les restrictions commerciales.

## Encadré : Mesures de suivi liées au commerce et leur compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Jusqu'à présent, les mesures commerciales adoptées par les ORGP (ou dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement) n'ont pas été contestées devant l'OMC. Leur compatibilité avec la législation de l'OMC n'a été remise en cause que dans les cas où un État adoptait des mesures unilatérales, considérées comme une forme déguisée de protectionnisme.<sup>8</sup>

Comme le montre l'avis juridique de Scovazzi et Vezzani, si certains critères sont remplis – à savoir : (1) les sanctions commerciales sont proportionnées et non discriminatoires, et (2) la procédure régissant leur imposition est équitable, transparente et offre à l'État affecté la possibilité de bénéficier d'une procédure régulière – les mesures commerciales adoptées par une ORGP peuvent être justifiées au regard de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)<sup>9</sup> et de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)<sup>10</sup> de l'OMC. Les mesures commerciales décidées par les ORGP pour interdire l'importation de produits provenant de pays ou de navires figurant sur la liste noire entrent dans le champ d'application de l'article XX (g) du GATT, puisqu'elles visent à protéger les « ressources naturelles épuisables », que sont précisément les ressources marines vivantes. Cette cohérence des sanctions commerciales avec le GATT a été soigneusement prise en compte par la CICTA lorsqu'elle a établi son régime de sanctions. Le secrétariat de l'OMC a par la suite estimé que la CICTA présentait un exemple de bonne pratique en matière d'accords multilatéraux sur l'environnement prévoyant des mesures commerciales compatibles avec les règles de l'OMC.<sup>11</sup>

La cohérence des mesures commerciales avec la législation de l'OMC est également soutenue indirectement par l'adoption de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC),<sup>12</sup> en vertu duquel un navire ou un opérateur est automatiquement considéré comme pratiquant la pêche INN s'il est inscrit par une ORGP compétente sur sa liste de navires INN.

## 2. Compétence de la CGPM pour imposer des mesures correctives ou des sanctions à l'encontre d'États et/ou de navires particuliers en cas de non-conformité

Le pouvoir de la CGPM d'imposer des mesures de suivi de la non-conformité (y compris des mesures commerciales restrictives) peut être justifié par trois considérations essentielles :

1. La **tendance du droit général de la pêche**, après la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS),<sup>13</sup> indique le renforcement de l'obligation de coopérer pour la conservation et la gestion durable des ressources marines vivantes, les ORGP étant des acteurs clés dans ce contexte. Ce renforcement comprend également l'obligation d'éviter de compromettre l'efficacité des mesures adoptées par les ORGP, notamment en dissuadant la pêche INN par l'établissement et la mise en œuvre de mesures de suivi lorsque des cas de non-respect sont constatés (y compris des sanctions commerciales). Les instruments démontrant cette trajectoire ont tous une portée mondiale d'application et comprennent : l'Accord de 1995 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (Accord de respect)<sup>14</sup> ; le Code de conduite de la FAO de 1995 pour une pêche responsable,<sup>15</sup> qui, bien que volontaire, comprend des dispositions qui peuvent être considérées comme appartenant au droit international coutumier ; l'Accord de 1995 aux fins de 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 dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (Accord sur les stocks de poissons)<sup>16</sup> ; le Plan d'action de la FAO de 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (le Plan d'action sur la pêche INN)<sup>17</sup> ; l'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (Accord de l'État du port),<sup>18</sup> et l'Accord de 2022 de l'OMC sur les subventions à la pêche.<sup>19</sup> Ces instruments exigent que la pêche soit pratiquée de manière responsable. Ils exigent des États du pavillon, des États du port et des États côtiers, par l'intermédiaire des ORGP, qu'ils

mettent en place des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance appropriées ; et en cas de violation, les États du pavillon sont tenus d'adopter des sanctions, et les ORGP sont appelées à élaborer et à mettre en œuvre des mesures de suivi visant à décourager et à prévenir la pêche INN.

2. La **pratique actuelle des ORGP** démontre leur capacité à établir et à mettre en œuvre un mécanisme de conformité, assorti d'un ensemble de sanctions, sans contestation juridique. La CICTA et la CTOI en sont des exemples, les mesures de restriction commerciales prévues par la CICTA étant déjà effectivement mises en œuvre. .
3. Le **cadre juridique de la CGPM** prévoit l'adoption d'un mécanisme de conformité pour traiter les cas de non-conformité grave et répétée. La base juridique est fournie par les dispositions pertinentes de l'accord de la CGPM, son règlement intérieur et les décisions adoptées lors des réunions annuelles de la CGPM :
  - a. **L'article 8, point b), et l'article 14 de l'accord de la CGPM<sup>20</sup>** confèrent à la Commission le pouvoir de résoudre les situations de non-respect et lui donnent une large marge d'appréciation pour déterminer le type de mesures à adopter lorsqu'une partie ne se conforme pas aux recommandations contraignantes de manière prolongée et injustifiée. La CGPM est également appelée à identifier et à traiter les sanctions pour les non-parties qui portent atteinte aux objectifs de l'accord de la CGPM (y compris les mesures commerciales non discriminatoires).
  - b. **L'article XIX de l'actuel règlement intérieur de la CGPM<sup>21</sup>** permet à la Commission, par l'intermédiaire du Comité d'application, de prendre des mesures pour résoudre une situation de non-conformité. Une série de mesures de suivi est prévue, allant de mesures d'assistance technique pour les parties non conformes ou les non-parties coopérantes, à des mesures commerciales non discriminatoires pour les non-parties coopérantes et les autres non-parties.<sup>iii</sup>
  - c. Une **recommandation** contraignante 38/2014/2<sup>22</sup> précise en outre la procédure à suivre pour traiter les cas de non-respect par les parties et les non-parties à la CGPM, y compris les non-parties coopérantes, par l'intermédiaire du Comité d'application. Elle prévoit que le Comité d'application recommande des mesures appropriées, y compris des mesures commerciales non discriminatoires, pour décourager les cas de non-conformité identifiés, et habilite la CGPM à adopter les mesures recommandées.
  - d. La **résolution 43/2019/5<sup>23</sup>** encourage le Comité d'application à fournir une liste de mesures appropriées d'ici la 44e session de la CGPM (2021) pour traiter les différentes situations de non-conformité. La **résolution 44/2021/13<sup>24</sup>** réaffirme le rôle du Comité d'application, qui doit examiner, lors de sa 15e session (2022), les mesures appropriées à prendre en cas de non-conformité. À l'heure actuelle, cette liste de mesures appropriées n'a pas encore été approuvée.

On peut donc en conclure que l'absence d'un mécanisme de conformité à l'heure actuelle relève plutôt d'une question de volonté politique et non de faisabilité juridique.

---

iii Cette disposition du règlement intérieur prévoit l'adoption de mesures commerciales exclusivement à l'encontre des non-parties coopérantes et des non-parties. Il est suggéré de modifier cette disposition, car un mécanisme de sanction commerciale discriminatoire ne serait pas compatible avec les règles de l'OMC.

## Les références

- 1 Recommandation CGPM/38/2014/2 modifiant et abrogeant la recommandation GFCM/34/2010/3 concernant l'identification des cas de non-conformité (adoptée en 2014). <https://www.fao.org/3/ax390f/ax390f.pdf>
- 2 Résolution CGPM/43/2019/5 relative à un mécanisme d'évaluation de la conformité pour l'application de la recommandation GFCM/38/2014/2 concernant l'identification des cas de non-conformité (adoptée en 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul201704.pdf>
- 3 Résolution CGPM/44/2021/13 relative à des mesures adéquates visant à décourager la non-conformité (adoptée en 2021). <https://gfcml.sharepoint.com/:b:/g/CoC/EYLI6kXh7w1LrIx0kNU5yklBs-uaDCs5enhXWr2r1ygv7g>
- 4 Stratégie 2030 de la CGPM pour une pêche et une aquaculture durables en Méditerranée et en mer Noire (adoptée en 2021). <https://www.fao.org/3/cb7562fr/cb7562fr.pdf>
- 5 Scovazzi, T., and Vezzani, S. (2023) *Legal opinion on compliance and corrective measures in the GFCM system*. <https://ejfoundation.org/reports/legal-opinion-on-compliance-and-corrective-measures-in-the-gfcml-system>
- 6 Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (1994). [https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts\\_Agreement/GFCM\\_Agreement-f.pdf](https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts_Agreement/GFCM_Agreement-f.pdf)
- 7 FAO (2017) Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises. <https://www.fao.org/3/i8076fr/i8076FR.pdf>
- 8 Weinstein et Charnovitz (2001) *The Greening of the WTO (L'écologisation de l'OMC)*, dans *Foreign Affairs*, p. 148.
- 9 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1947). [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/gatt47.pdf](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf)
- 10 Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce. [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/17-tbt\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm)
- 11 Document de l'OMC WT/CTE/W/167, p. 9.
- 12 Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires. [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/24-scm\\_01\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm_01_f.htm)
- 13 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982). [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_f.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf)
- 14 Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (1995). <https://www.fao.org/3/X3130M/x3130m.pdf>
- 15 FAO (1995) Code de conduite pour une pêche responsable. <https://www.fao.org/3/v9878f/v9878f.pdf>
- 16 Accord aux fins de 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 dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (1995). [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_fish\\_stocks.htm#:~:text=of%20States%20Parties-,The%20United%20Nations%20Agreement%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20Provisions,and%20management%20of%20those%20fish](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm#:~:text=of%20States%20Parties-,The%20United%20Nations%20Agreement%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20Provisions,and%20management%20of%20those%20fish)
- 17 FAO (2001) Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. <https://www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf>
- 18 Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. <https://www.fao.org/3/i5469t/i5469T.pdf>
- 19 OMC (2022) Accord sur les subventions à la pêche. [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/rulesneg\\_f/fish\\_f/fish\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_f.htm)
- 20 Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (1994) op. cit.
- 21 Règlement intérieur de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée. [https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts/GFCM\\_Rules%20of%20procedure-f.pdf](https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts/GFCM_Rules%20of%20procedure-f.pdf)
- 22 CGPM/38/2014/2 op. cit.
- 23 CGPM/43/2019/5 op. cit.
- 24 CGPM/44/2021/13 op. cit.

## Contact

Jesús Urios Culiñez  
Environmental Justice Foundation  
[jesus.urias@ejfoundation.org](mailto:jesus.urias@ejfoundation.org)  
+34 673 82 29 96

Nils Courcy  
ClientEarth  
[NCourcy@clientearth.org](mailto:NCourcy@clientearth.org)  
+32 476 62 63 84

Helena Alvarez  
Oceana  
[halvarez@oceana.org](mailto:halvarez@oceana.org)  
+34 647 948 436