



Démêler le filet des “prises accessoires” dans les pêcheries commerciales de requins :

L'interaction entre le droit international de la pêche et la CITES

Valentin Schatz, Junior Professor of Public Law and European Law, Faculty of Sustainability, Leuphana University of Luneburg, valentin@schatz@leuphana.de

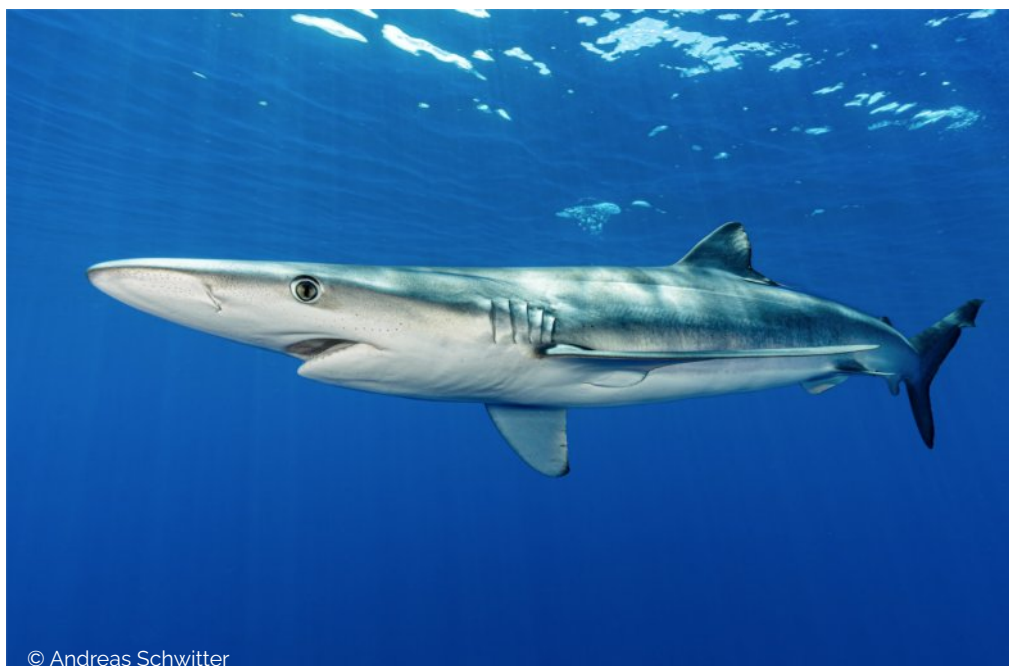
Daniel Kachelriess, Independent Expert on Oceans, Fisheries and Wildlife Law and Policy, daniel.kachelriess@protonmail.com

Résumé

À l'échelle mondiale, les populations de requins océaniques connaissent un déclin rapide, le secteur de la pêche étant le principal responsable de cette crise écologique, en raison d'une "pression de pêche relative multipliée par 18" depuis les années 1970.^[1]

Le présent avis juridique examine les obligations des États en vertu du droit international de la pêche et de la CITES concernant les requins océaniques capturés dans les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) thonières, notamment la CITT (Commission interaméricaine du thon tropical), la CICTA (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique), la CTOI (Commission des thons de l'océan Indien) et la CPPOC (Commission des pêches du Pacifique occidental et central). L'avis se concentre sur les requins dont la rétention et le débarquement ont une valeur commerciale importante pour les pêcheries = requins exploités commercialement (y compris le requin bleu et le requin-taupe bleu).

[1] Nathan Pacoureau and others, 'Half a century of global decline in oceanic sharks and rays' (2021) 589(7843) Nature 567; Nicholas K Dulvy and others, 'Overfishing drives over one-third of all sharks and rays toward a global extinction crisis' (2021) 31(21) Current Biology 4773.e8.



© Andreas Schwitter

SHARKPROJECT

et



GALLIFREY
FOUNDATION

Réglementation des requins exploités à des fins commerciales dans le cadre du droit international de la pêche

- Bien que les requins soient souvent considérés comme des prises accessoires indésirables, les captures ciblées et accidentelles de plusieurs espèces de requins sont conservées dans les pêcheries de poissons épipélagiques tels que le thon en raison de leur valeur commerciale considérable (requins exploités à des fins commerciales).
- Les évaluations récentes des stocks de requins-taupes bleus (2019) et de requins bleus (2023) effectuées par la CICTA montrent l'état désastreux de ces requins exploités commercialement dans l'Atlantique, où les stocks de requins-taupes bleus de l'Atlantique Nord et de l'Atlantique Sud sont surexploités avec une probabilité de 90 % dans le Nord et très probablement aussi dans le Sud, alors que la surpêche se poursuit dans les deux parties. La biomasse reproductrice du requin bleu, bien que connu pour être moins exposé à la surpêche que d'autres requins océaniques, est supposée avoir diminué de moitié au cours des 50 dernières années en raison de la pression de la pêche et de l'absence de mesures de gestion efficaces.
- Alors qu'il est largement admis que des stratégies d'exploitation globales sont essentielles à la gestion durable du thon et d'autres espèces cibles, aucune stratégie d'exploitation ni même aucune règle de contrôle des captures n'a été élaborée à ce jour pour les requins dans aucune des quatre grandes ORGP thonières.
- La CNUDM (Convention des Nations unies sur le droit de la mer) et l'ANUSP (Accord des Nations unies sur les stocks de poissons) prévoient des obligations différentes en ce qui concerne les "stocks cibles" (ou "espèces exploitées"), d'une part, et les "espèces non ciblées", d'autre part. Alors que les stocks cibles doivent faire l'objet de MCG (mesures de conservation et de gestion) "pour assurer leur durabilité à long terme [...] et promouvoir l'objectif de leur utilisation optimale", les espèces non ciblées ne doivent faire l'objet que de MCG "en vue de maintenir ou de rétablir les populations de ces espèces au-dessus des niveaux auxquels leur reproduction risque d'être gravement menacée" (voir l'article 5 de l'ANUSP).
- Toutefois, les requins exploités à des fins commerciales, tels que le requin bleu et le requin-taube bleu, se trouvent dans une situation inhabituelle, car ils ne sont pas des prises indésirables ("qui n'auraient pas dû être capturées") dans les pêcheries de thon multi-espèces, mais un élément très apprécié des captures des palangriers.^[2]
- Globalement, l'avis postule que les requins exploités à des fins commerciales, tels que les requins bleus, ne sont pas des prises accessoires au sens des directives de la FAO sur les prises accessoires, de la CNUDM ou de l'ANUSP. Ils doivent plutôt être considérés comme des stocks cibles (secondaires) au sens de la CNUDM et de l'ANUSP. Il s'ensuit que ces espèces doivent en principe être gérées conformément aux obligations prévues par l'ANUSP pour les *stocks cibles*.

[2]F. Dent and S. Clarke, 'State of the Global Market for Shark Products' (FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper vol 196, FAO 2015)

Réglementation des requins faisant l'objet d'une exploitation commerciale dans les ORGP-T

La capacité des ORGP à réglementer la pêche accessoire ou ciblée des requins dépend de la question de savoir si les requins relèvent de leur compétence. À cet égard, bien qu'il existe des différences entre la CPPOC, la CITT, la CICTA et la CTOI, toutes ces ORGP sont compétentes pour réglementer les requins capturés dans le cadre de pêcheries mixtes ciblant les thonidés ou les espèces apparentées dans le cadre de leur mandat. Dans le cas de la CTOI et de la CICTA, cette compétence est implicitement reconnue dans leur pratique (MCG relatives aux requins capturés à des fins commerciales).

Les États, par l'intermédiaire des ORGP-T, ne se sont pas encore totalement acquittés de leur responsabilité de réglementer les requins exploités à des fins commerciales et ciblés par les pêcheries de thonidés et d'espèces apparentées, en adoptant des mesures de gestion adéquates :

- La CITT et la CPPOC n'ont pas adopté de totaux admissibles de capture (TAC) ou de limites de rétention pour les requins jusqu'à présent, tandis que la CITT a introduit des limites de capture pour les requins soyeux applicables aux palangriers d'un "maximum de 20% de la capture totale par sortie de pêche en poids".
 - En 2018, la CTOI a adopté une MCG en vertu de laquelle elle est chargée d'envisager des MCG pour les requins bleus, qui pourraient inclure une "limite de capture pour chaque partie contractante de la commission (PCC)". Une proposition soumise par les Maldives et coparrainée par six autres membres de la CTOI en 2023 contenait des dispositions mentionnant explicitement la possibilité de limites de capture pour les "requins capturés à des fins commerciales", y compris les requins bleus, qui n'ont réussi à atteindre un consensus que de justesse.
 - La CICTA a alloué des quotas pour le requin-taube bleu dans l'Atlantique Nord, si la mortalité totale par pêche reste inférieure au niveau convenu qui prévoit la reconstitution du stock dans un délai défini et avec une probabilité convenue. Pour le thon rouge de l'Atlantique Sud, la CICTA a introduit des "quotas de rétention maximum" pour chaque PCC, ce qui correspond à un quota de rétention total. En outre, la CICTA a établi un TAC (total admissible des captures) global pour le requin bleu de l'Atlantique Sud et un TAC combiné à une distribution de quotas aux différentes PCC pour le requin bleu de l'Atlantique Nord.
- Toutefois, ces mesures limitent la rétention - mais pas nécessairement la mortalité - des espèces de requins concernées, car la pêche mixte n'est pas fermée lorsque la limite de capture est atteinte. En d'autres termes, ces mesures ne transforment pas les requins exploités commercialement en "espèces étrangères".
- Par conséquent, à ce jour, aucune des ORGP-T n'a élaboré et adopté de stratégies d'exploitation globales pour les requins faisant l'objet d'une exploitation commerciale, comprenant des règles de contrôle des captures (RCC), des limites de mortalité totale attribuées, des plans de reconstitution et des évaluations des stratégies de gestion (ESG), telles qu'elles sont communément adoptées par les ORGP-T pour d'autres espèces faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

L'avis conclut que les États, par l'intermédiaire des ORGP thonières,

ne se sont pas encore totalement acquittés des obligations qui leur incombent en vertu de l'ANUSP de réglementer les requins exploités à des fins commerciales qui sont ciblés dans les pêcheries de thon et d'espèces apparentées, par l'adoption de mesures de gestion adéquates

- La CITT, la CTOI et la CPPOC n'ont jusqu'à présent adopté que des mesures concernant des questions spécifiquement liées aux espèces de requins non ciblées.
- La CICTA a au moins commencé à adopter des limites de capture, des quotas et des plans de reconstitution pour certaines espèces de requins exploitées commercialement, mais pas pour toutes.
- Toutes les ORGP ne disposent pas de stratégies d'exploitation globales ni de règles solides de contrôle des captures pour les requins faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Réglementation de l'exploitation commerciale des requins dans le cadre de la CITES

L'objectif et le but de la CITES sont la "protection de certaines espèces de faune et de flore sauvages contre la surexploitation par le commerce international". L'annexe II contient des espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction à l'heure actuelle, mais qui pourraient le devenir si leur commerce international n'était pas soumis à une réglementation stricte.

- La CITES dispose de critères d'inscription spécifiques pour les "espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale", au regard desquels les propositions d'inscription des requins ont été évaluées.
- Les Parties ont fait preuve d'une confiance croissante dans le rôle de la CITES pour la conservation et la gestion des requins. La CdP19 de la CITES (novembre 2022) a ajouté 104 nouvelles espèces d'éla-smobran-ches à l'annexe II, y compris l'espèce de requin la plus pêchée, le requin bleu.

LA CITES

- exige de ses Parties qu'elles mettent en œuvre les principales obligations du traité par le biais de la législation nationale. Cela inclut l'obligation de désigner au moins un organe national de gestion et une autorité scientifique, respectivement. Ces autorités sont responsables de la mise en œuvre de la CITES au niveau national.
- exige la réglementation du commerce international des espèces inscrites à la CITES sur la base d'avis de commerce non préjudiciable (ACNP) préalables, fondés sur des données scientifiques, afin de garantir le maintien de la population dans l'ensemble de son aire de répartition à un niveau compatible avec son rôle dans les écosystèmes.
- La définition du "commerce international" de la CITES comprend l'importation, l'exportation et la réexportation, mais aussi "l'introduction en provenance de la mer" (IPM). L'IPM étend le champ d'application de la CITES aux activités de pêche dans les zones au-delà de la juridiction nationale (ABNJ), même si une seule Partie est impliquée. Par l'IPM la CITES s'applique à toutes les captures effectuées en haute mer et transportées par la suite sur le territoire d'une Partie, que les captures soient introduites sur le territoire de l'État du pavillon ou sur le territoire d'un autre État, ou qu'elles soient transbordées en mer.
- Dans tous les cas, la transaction CITES requiert un ACNP préalable de l'autorité scientifique pour les permis d'exportation et les certificats IPM. Les permis d'exportation nécessitent en outre un AAL (avis d'acquisition légale) pour confirmer que le spécimen n'a pas été obtenu en violation des lois et règlements de cet État pour la protection de la faune et de la flore. La CITES ne fait pas de distinction entre les espèces ciblées et les espèces non ciblées.

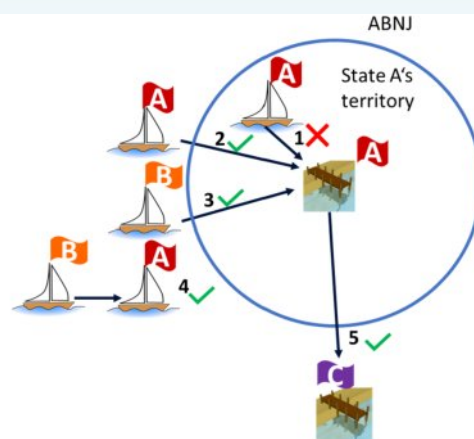


Figure 1: Aperçu du moment où les dispositions de la CITES s'appliquent dans différents scénarios de pêche

- Il n'existe pas de format ou de processus spécifique pour la délivrance d'un ACNP, ni d'obligation de rendre les ACNP publics.
- Le Comité pour les animaux de la CITES a également encouragé à plusieurs reprises les Parties à partager leurs expériences nationales en matière d'élaboration d'ACNP pour les éla-smobran-ches inscrits à la CITES.
- Les orientations adoptées par la CdP recommandent que les ACNP soient le résultat d'une évaluation fondée sur la science et, entre autres, qu'ils examinent si l'espèce serait maintenue dans toute son aire de répartition à un niveau compatible avec son rôle dans les écosystèmes dans lesquels elle se trouve et qu'ils tiennent compte de toutes les sources de mortalité.

Orientation des ACNP

- Les orientations adoptées par la CdP recommandent que les ACNP soient le résultat d'une évaluation fondée sur la science et, entre autres, qu'ils examinent si l'espèce serait maintenue dans toute son aire de répartition à un niveau compatible avec son rôle dans les écosystèmes dans lesquels elle se trouve et qu'ils tiennent compte de toutes les sources de mortalité.
- "orientation allemande des ACNP" élaborée en 2014 pour le compte de l'autorité scientifique allemande et de nombreux ACNP accessibles au public, basés sur ce document:
 - suggère la coopération avec les organes régionaux de gestion des pêches (ORP) (y compris les ORGP thonières) tout au long du processus des ACNP.
 - recommande la réalisation d'évaluations conjointes des stocks partagés par l'intermédiaire des ORP, qui constituent de bonnes compilations d'informations pertinentes.
 - réaffirme que les ACNP sont censés prendre en compte toutes les sources de mortalité et que, par conséquent, "toutes les captures en haute mer de tous les États sont prises en compte lors de l'élaboration des ACNP pour l'IPM".
 - recommande aux autorités scientifiques d'examiner si "les mesures de gestion existantes [sont] efficaces (ou susceptibles d'être efficaces) pour atténuer les pressions affectant le stock/la population de l'espèce concernée", y compris si elles sont spécifiques à l'espèce, conçues de manière appropriée et/ou si des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance sont en place pour contrôler leur mise en œuvre.
 - conseille d'appliquer une approche de précaution, y compris lors de la détermination des volumes d'exportation dans un ACNP positif lorsque les informations ne sont pas disponibles ou manquent.
 - considère explicitement les ACNP qui sont en place pour une période prolongée, par exemple sur la base d'un TAC (plutôt que sur la base d'une transaction).
- Des ACNP récents et accessibles au public pour les requins exploités commercialement qui sont capturés dans les ORGP thonières, à savoir le requin-taupe bleu, permettent d'élucider la manière dont les États ont mis en œuvre les dispositions de la CITES en matière d'ACNP dans la pratique :
 - Le groupe d'examen scientifique (GES) de l'UE a publié des avis négatifs pour le requin-taupe bleu de l'Atlantique Nord et de l'Atlantique Sud. Les deux ACNP s'appuient largement sur les données et les analyses de la CICTA, font référence aux incertitudes associées à ces données et discutent des MCG de la CICTA.
 - Le Brésil a publié un ACNP négatif pour le requin-taupe bleu dans l'Atlantique Sud, soulignant l'importance de la coordination par l'intermédiaire des ORGP, car "un ACNP négatif [du Brésil] pourrait ne pas être efficace si d'autres pays qui pêchent le [même] stock [...] émettent un ACNP positif".
 - Le Royaume-Uni a publié un avis négatif en 2022 pour l'espèce dans l'Atlantique Nord, l'Atlantique Sud et l'Océan Indien.

Etude du commerce important (ECI)

- Bien qu'il incombe à l'autorité scientifique nationale d'établir les ACNP, les Parties à la CITES ont mis en place l'ECI, un processus d'examen par des experts et des pairs des ACNP des pays, afin d'évaluer si les parties mettent effectivement en œuvre les obligations de la CITES en ce qui concerne les espèces inscrites à l'annexe II.
- Dans une ECI, les combinaisons espèces/pays préoccupantes sont pré-identifiées sur la base des données commerciales de la CITES, en fonction d'une série de critères.
- Les Parties peuvent également proposer des combinaisons espèces/pays à prendre en considération qui n'ont pas été pré-identifiées sur la base des données commerciales de la CITES.
- Les Parties sélectionnées par le comité pour les animaux sont invitées à fournir la base scientifique de leurs niveaux d'exportation, c'est-à-dire leurs ACNP.
- Si le comité technique CITES concerné estime qu'une "action est nécessaire", des recommandations sont émises que l'État concerné doit mettre en œuvre dans les délais prévus, sous peine de se voir imposer une suspension du commerce de l'espèce concernée.

- Lors de la dernière sélection de l'ECI en juin 2023, le requin océanique à pointe blanche, les diables de mer, le requin-marteau halicorne et le grand requin-marteau ont été inclus dans l'examen, marquant la première fois que certains Elasmobranchii inscrits à la CITES feront l'objet d'une ECI.
- Si l'on considère l'expérience de la mise en œuvre de la CITES pour les hippocampes, l'un des principaux enseignements est que peu de Parties ont été en mesure d'établir des ACNP et qu'après l'ECI, la plupart des Parties ont soit interdit les exportations de spécimens sauvages à partir de leur pays par leur propre décision, soit fait l'objet d'une suspension du commerce dans le cadre de l'ECI.

L'avis souligne que

- les dispositions de la CITES s'appliquent à de nombreuses activités de pêche d'espèces océaniques répertoriées et s'appliquent indépendamment du fait qu'une espèce soit une cible, une cible secondaire ou une prise accessoire.
- pour les stocks qui peuvent encore supporter des ACNP, les MCG devraient s'inspirer de la boîte à outils pour les espèces cibles (c'est-à-dire les limites de capture et les stratégies de récolte, y compris les RCC) car il existe des liens clairs entre les ACNP et les RCC, ces dernières correspondant le plus étroitement à la pratique et aux orientations révélées des États en matière d'ACNP. Ils soutiennent également l'opérationnalisation de l'obligation des autorités scientifiques de surveiller les exportations dans le but de maintenir cette espèce dans toute son aire de répartition à un niveau compatible avec son rôle dans les écosystèmes dans lesquels elle se trouve et bien au-dessus du niveau auquel cette espèce pourrait devenir éligible à l'inscription à l'annexe I.
- en particulier, le processus d'examen par les pairs de la CITES des ACNP sous la forme de l'ECI incite les ORGP à gérer de manière proactive les requins exploités commercialement au moyen de mesures adaptées aux espèces cibles, ce qui, en retour, aidera leurs membres à assurer une gestion durable à long terme des requins, conformément à la CITES.

Conclusion générale

- Les espèces de requins exploitées à des fins commerciales, en particulier lorsqu'elles sont inscrites à l'annexe II de la CITES, ne devraient **pas** être considérées comme des espèces de prises accessoires, mais devraient être classées légalement comme des espèces cibles (secondaires) au titre de la CNUDM et de l'ANUSP, et les ORGP thonières ont la responsabilité de gérer ces populations dans le cadre de leurs compétences réglementaires au moyen de mesures de conservation et de gestion prudentes, efficaces et fondées sur des données scientifiques. Ces MCG doivent comprendre des limites de capture et des stratégies d'exploitation efficaces.
- Les États devraient aligner plus étroitement leurs obligations au titre de l'ANUSP sur celles de la CITES et vice versa.
- Les ORGP thonières pourraient aider au mieux leurs Parties à remplir leurs obligations auprès de la CITES pour les requins exploités à des fins commerciales, tels que le requin bleu, en adoptant des stratégies de capture globales, y compris des règles solides de contrôle des captures pour ces espèces.
- En ce qui concerne le requin bleu, la CICTA a encore la possibilité de prendre de l'avance et d'adopter rapidement des MCG efficaces et spécifiques à l'espèce, compatibles avec son statut d'espèce cible secondaire et conformes aux obligations des membres de la CICTA en vertu du droit international de la pêche et de la CITES.



© Heinz Toperczer