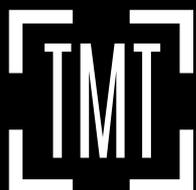


SPOTLIGHT SUR

L'UTILISATION DE REGISTRES D'IMMATRICULATION AFRICAINS PAR DES OPÉRATEURS DE PÊCHE À HAUT RISQUE



en coopération avec



SPOTLIGHT SUR L'UTILISATION DE REGISTRES D'IMMATRICULATION AFRICAINS PAR DES OPÉRATEURS DE PÊCHE À HAUT RISQUE

Selon l'Article 91 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) : « [...] Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon [...] »¹. Ce principe fondamental du droit maritime s'applique aussi bien aux navires de pêche qu'aux navires marchands. Bien que les discussions concernant le « lien véritable » entre l'État du pavillon et les bénéficiaires effectifs et/ou les exploitants de navires² soient déjà engagées depuis de nombreuses années, des préoccupations plus générales liées au pavillon continuent d'émerger autour des navires de pêche en particulier, ce qui est indicatif d'une relation croissante entre le pavillon du navire et les pratiques de pêche à haut risque. Ces pratiques sont particulièrement flagrantes en Afrique, où certains armateurs et opérateurs de navires de pêche exploitent des pavillons africains dans le but d'échapper à la surveillance et afin de pêcher de manière non durable et illégale, à la fois dans les eaux africaines souveraines et dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale.

Fondamentalement, ces pratiques problématiques relatives au pavillon émanent de la volonté d'opérer en toute impunité juridique. Les armateurs de navires de pêche à haut risque cherchent à créer une situation leur permettant d'exploiter les ressources d'un État sans être assujettis à une quelconque gestion ou à des restrictions significatives. Les défis liés à la gouvernance maritime et aux capacités limitées de contrôle des pêches sur le continent africain - combinés à l'état relatif des ressources halieutiques africaines - font du continent un lieu idéal pour les opérateurs de pêche à haut risque qui viennent y tester une variété de tactiques visant à les soustraire à leurs responsabilités tout en tirant des bénéfices de l'environnement marin, souvent de manière non durable. La reconnaissance de ce phénomène est une première étape essentielle pour identifier la manière d'y remédier.

Ce dossier Spotlight examine donc comment certains opérateurs de pêche étrangers accèdent aux pavillons africains et les exploitent pour leurs navires de pêche, ainsi que l'existence de faiblesses dans les régimes d'immatriculation de certains États africains, qui constituent elles-mêmes des opportunités d'exploitation abusive. Le rapport examine en particulier deux processus distincts d'immatriculation associés à un risque élevé : 1) les « pavillons de complaisance », c'est-à-dire l'utilisation de registres ouverts africains pour pêcher dans les eaux situées au-delà de la juridiction nationale des nations africaines, et 2) le « flagging-in », c'est à dire l'utilisation (et l'abus) de diverses réglementations locales dans le but

de réimmatriculer un navire détenu et exploité par des entités étrangères au sein d'un registre national africain et de pêcher dans les eaux africaines. Ces deux processus permettent aux opérateurs de pêche étrangers à haut risque de pêcher plus facilement de manière illégale et non durable, ce qui à son tour porte atteinte aux droits souverains des États africains côtiers.

La bonne nouvelle est que tout État confronté à des défis relatifs aux « pavillons de complaisance » et/ou au « flagging-in » et se souciant de sa souveraineté et de sa réputation dispose de plusieurs manières de réduire les opportunités pour les acteurs à haut risque de s'approprier et par la suite d'abuser de son pavillon. Ces opportunités sont passées en revue, permettant ainsi aux lecteurs de mieux comprendre et relever les défis posés par l'exploitation abusive des pavillons africains par les opérateurs de pêche à haut risque.

Dans le cadre de ce dossier, la pêche « à haut risque » inclut toutes les opérations associées à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), aux pratiques de pêche non durables et/ou destructrices, et/ou aux pratiques criminelles connexes plus générales.

SÉRIE SPOTLIGHT

La série Spotlight a été élaborée pour mettre en lumière les pratiques opérationnelles, les lacunes juridiques et les manquements en matière d'application qui peuvent être et sont exploités par les opérateurs de pêche illégale pour accéder aux ressources de pêche, aux ports et aux marchés, et pour échapper aux sanctions. Chaque Spotlight présente des scénarios basés sur l'analyse d'opérations et d'affaires de pêche illégale réelles, en utilisant la vaste expérience de terrain internationale de TMT dans la lutte contre la pêche illégale et la criminalité associée. Élaboré pour soutenir toutes les parties prenantes du secteur maritime et de la pêche, chaque dossier Spotlight va au cœur du sujet, exposant les risques associés aux opérations de pêche afin de combler les lacunes en matière de contrôle et accroître la transparence dans les pêches mondiales. Les dossiers Spotlight sont élaborés par TMT, en coopération avec les partenaires concernés.

L'EXPLOITATION ABUSIVE DE PAVILLONS PAR LES OPÉRATEURS DE PÊCHE

Bien que cela ne soit pas tout à fait exact, une façon utile de penser au pavillon d'un navire est d'imaginer que le navire devient une partie flottante du territoire de l'État dont il bat le pavillon. Comme l'explique le Manuel à l'usage des praticiens de la justice pénale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) : « [...] La juridiction de l'État du pavillon est celle qui s'exerce à titre principal à bord de tout navire battant légalement pavillon de cet État »³. En d'autres termes, un navire battant pavillon libérien naviguant dans le Pacifique est toujours régi par la loi libérienne, même s'il opère à l'autre bout du monde.

Cependant, il est important de noter que la CNUDM précise également : « [...] Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire »⁴. Dans la pratique, cette déclaration n'a plus beaucoup de sens, car de nombreux pays ayant des registres de navires « ouverts » n'exigent rien de plus qu'un lien contractuel (souvent très faible) entre leur registre, le navire et l'armateur. Malheureusement, pour un nombre croissant d'États africains, il existe un lien de plus en plus clair entre l'utilisation de leur pavillon et l'implication de ces navires dans des opérations de pêche à haut risque.

ARTICLE 91 DE LA CNUDM. NATIONALITÉ DES NAVIRES⁵

- 1 Chaque État fixe les conditions associées à l'octroi de sa nationalité aux navires, à l'immatriculation des navires sur son territoire et au droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire.
- 2 Chaque État délivre aux navires auxquels il a accordé le droit de battre son pavillon des documents à cet effet.



©TM-Tracking

1 https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf

2 Par exemple : Egiyan, G. S., 1988. The Principle of Genuine Link and the 1986 Un convention on the Registration of ships. Journal of Marine Policy. / Churchill, R. & Hedley, C., 2000. The Meaning of the "Genuine Link" Requirement in Relation to the Nationality of Ships, Cardiff: International Transport Workers Federation.

3 https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02087_Maritime_Crime_Manual_Second_Edition_ebook.pdf

4 https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

5 <https://www.imo.org/en/OurWork/Legal/Pages/Registration-of-ships-and-fraudulent-registration-matters>

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU PAVILLON

De nombreux ouvrages ont été publiés sur le concept de responsabilité de l'État du pavillon comme concept s'appliquant aux navires de tous types. Dans le contexte de la pêche, le corpus de littérature se développe rapidement, tout comme le nombre d'instruments internationaux qui décrivent ces responsabilités. Une fiche d'information de The Pew Charitable Trusts datant de 2019 fournit une liste utile des principaux documents relatifs aux responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne les navires de pêche battant son pavillon⁶.

Le point essentiel est que les États du pavillon exercent le contrôle principal sur les navires de pêche qui battent leur pavillon – leurs activités, les restrictions qui leur sont imposées et les dommages qu'ils peuvent causer. En vertu de nombreuses règles des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), ce principe continue de s'appliquer, même lorsqu'un navire a été affrété pour pêcher dans le cadre du quota et sous la

supervision⁷ d'un autre État côtier (une pratique qui rend encore plus difficile le suivi et la supervision du ressort de l'État du pavillon).

Compte tenu de cette réalité, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a déclaré sans équivoque que : « [...] les États du pavillon sont généralement réputés avoir la principale responsabilité des actions visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illécite, non déclarée et non réglementée. Or, l'ampleur prise par celle-ci actuellement dans le monde tend à démontrer que les États du pavillon ne s'en acquittent pas parfaitement. De fait, l'absence de contrôle effectif par l'État du pavillon a été mentionnée comme cause essentielle de développement de la pêche illécite, non déclarée et non réglementée »⁸. De manière significative, cette critique ne se limite pas aux seuls pays qui gèrent des registres de navires ouverts.



©TM-Tracking

⁶ <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2019/08/how-to-end-illegal-fishing-the-role-of-the-flag-state>

⁷ Voir, par exemple : Résolution 19/07 de la CTOI sur l'affrètement de navires dans la zone de compétence de la CTOI

⁸ <http://www.fao.org/3/y3536e/y3536e07.htm>

COMPORTEMENTS PRÉOCCUPANTS DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE

Même si plusieurs États africains ont subi des pressions pour avoir manqué à leurs responsabilités générales du ressort de l'État du pavillon en ce qui concerne leurs flottes marchandes, le contexte de la pêche se voit particulièrement compliqué face à deux modalités de comportement distinctes :

- 1) **Registres ouverts africains** : Navires de pêche appartenant à des entités étrangères ou pratiquant la pêche en eaux lointaines utilisant des registres de navires ouverts en Afrique - c'est-à-dire des « pavillons de complaisance » - pour se livrer à la pêche :
 - a. dans les eaux sous juridiction nationale de nations côtières africaines ; et
 - b. dans d'autres parties du monde, y compris des zones situées au-delà de la juridiction nationale.
- 2) **« Flagging-in »** : Des propriétaires de navires étrangers ou des entreprises se livrant à diverses pratiques visant à réimmatriculer (« flag-in ») leurs navires dans les registres nationaux de navires africains et ainsi domestiquer leurs navires, obtenant le droit en tant que propriétaire ou société « local » de battre le pavillon d'un État africain et d'obtenir potentiellement le droit de pêcher :
 - a. dans les eaux sous juridiction nationale de nations côtières africaines ; et
 - b. dans les zones économiques exclusives (ZEE) d'États voisins ; et
 - c. dans d'autres parties du monde, y compris des zones situées au-delà de la juridiction nationale.



©TM-Tracking

REGISTRES OUVERTS AFRICAINS :

L'Article 91, paragraphe 1, de la CNUDM reconnaît le droit de chaque État de « fixe[r] les conditions associées à l'octroi de sa nationalité aux navires, à l'immatriculation des navires sur son territoire et au droit de battre son pavillon ». Chaque pays a le droit d'établir ses propres lois et réglementations relatives à l'immatriculation des navires, y compris le choix d'établir ou non un registre ouvert permettant aux navires détenus ou contrôlés par des entités étrangères d'utiliser leur pavillon. Il n'existe actuellement aucun cadre international contraignant pour réglementer le processus d'immatriculation lui-même, de sorte que les pays sont libres d'établir ces normes par eux-mêmes. Les registres ouverts sont généralement mis en place dans le but de générer des revenus pour le gouvernement, une stratégie qui a très bien réussi dans des pays comme le Libéria, le Panama et les Îles Marshall.

Les registres de navires ouverts ou les pavillons de complaisance ne devraient pas, en principe, poser de problèmes en termes de pêche à haut risque. Dans la pratique, cependant, de nombreux États disposant de registres de navires ouverts n'exercent pas leurs responsabilités en matière de contrôle des navires de pêche battant leur pavillon. Sur les 42 États actuellement reconnus par la Fédération internationale des ouvriers du transport (International Transport Workers' Federation - ITF) comme étant des pavillons de complaisance, neuf d'entre eux se trouvent en Afrique. Il s'agit du Cameroun, des Comores, de la Guinée équatoriale, du Libéria, de Maurice, de São Tomé et Príncipe, de la Sierra Leone, de la Tanzanie (Zanzibar) et du Togo. De nombreux responsables des pêches et de l'application des lois maritimes de par le monde peuvent témoigner des défis liés à l'interdiction de navires provenant de la plupart de ces États du pavillon. Il s'est notamment avéré particulièrement difficile d'entrer en contact avec les registres de navires de ces États du pavillon afin de confirmer les immatriculations des navires et obtenir des dérogations de juridiction.

Pour compliquer ces défis, de nombreux registres de navires des États du pavillon africains sont souvent gérés et maintenus par des sociétés privées situées en dehors de l'Afrique, qui peuvent ne pas avoir de contacts réguliers avec l'administration compétente des pays africains qu'ils représentent. En conséquence, il peut y avoir peu ou même pas de ressortissants africains impliqués dans la gestion et le fonctionnement d'un registre.

L'obtention du pavillon d'un État est souvent une transaction en ligne très simple et rapide, ce qui signifie que l'utilisation d'un navire sous immatriculation ouverte implique un coût faible et une charge administrative limitée pour le propriétaire d'un navire. Lorsque cela est combiné avec le

contrôle gouvernemental limité de nombreux registres de navires ouverts, il n'est pas surprenant que ces registres soient utilisés comme havres par des acteurs faisant preuve de peu d'intérêt à respecter les lois et normes internationales. En l'absence de surveillance directe et de contrôles des navires de pêche qui battent son pavillon, l'État du pavillon dispose souvent de peu de moyens pour arrêter les pratiques de pêche à haut risque.

Le pavillon du navire – et la surveillance rigoureuse de ses opérations – revêt une grande importance dans la majeure partie de l'espace océanique mondial. Dans la mer territoriale d'un État (jusqu'à 12 milles marins du rivage), l'État côtier a une juridiction territoriale souveraine, ce qui signifie qu'il dispose de l'autorité et de la juridiction nécessaires pour arrêter tout navire de n'importe quel pays pour violation de ses lois nationales. Entre 12 milles et 200 milles des côtes se trouve la région maritime connue sous le nom de zone économique exclusive (ZEE), où l'État côtier exerce une juridiction souveraine sur les ressources marines vivantes et inertes de cette région maritime. Cela signifie que l'État peut réglementer la pêche et faire appliquer ces réglementations en vertu de ses propres lois nationales. Cela ne signifie toutefois pas que l'État côtier exerce sa juridiction sur tous les navires de pêche opérant dans sa ZEE. Si, par exemple, un navire de pêche se livrait à la traite des êtres humains à 50 milles marins au large, l'État côtier n'aurait aucune compétence pour prendre des mesures coercitives à l'encontre du navire à moins que le navire ne batte son pavillon ou ne soit autorisé à pêcher dans les eaux de cet État côtier. Partout en haute mer, la responsabilité incombe à l'État du pavillon.

En pratique, de nombreux États côtiers africains n'ont pas la capacité et les ressources nécessaires pour surveiller leurs ZEE, et encore moins pour appliquer efficacement leurs réglementations de pêche jusqu'à la limite des 200 milles marins. Lorsque cela est combiné avec l'improbabilité que certains États du pavillon appliquent un jour la loi contre l'armateur en cas de non-conformité avérée de ses navires, cela signifie que ces navires de pêche peuvent potentiellement mener des activités de pêche INN dans de nombreuses ZEE et en haute mer dans le monde entier sans craindre d'être pris et soumis à des mesures coercitives de la part de l'État du pavillon. S'il existe un cas où un navire spécifique est soupçonné d'avoir mené des activités illicites, les registres de navires ouverts permettent à l'armateur de changer rapidement de pavillon et d'adopter un autre pavillon de complaisance afin de masquer la véritable identité du navire et ses infractions éventuelles.

QUELS NAVIRES SONT CONCERNÉS ?

Des navires de pêche industrielle de divers types ont été documentés s'immatriculant dans des registres ouverts africains. Il s'agit notamment de navires de pêche pélagiques (chalutiers, palangriers et fileyeurs), ainsi que d'un nombre limité de navires de transport frigorifiques (reefers) et de navires de soutien à la pêche.



REGISTRES OUVERTS EN DEHORS DE L'AFRIQUE

Bien que ce rapport se concentre sur l'utilisation de registres ouverts africains, il convient de noter que des registres de navires ouverts sont également utilisés dans des pays hors d'Afrique pour immatriculer des navires menant des opérations de pêche à haut risque dans les eaux africaines. Les mêmes préoccupations sont applicables en ce qui concerne l'impunité et la faiblesse des capacités de contrôle. Les flottes de pêche en eaux lointaines sont libres de s'adonner à la pêche INN avec la quasi-certitude que l'État du pavillon sous lequel leur navire opère ne prendra probablement aucune mesure de contrôle et ne coopérera pas avec les autorités africaines. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs navires de pêche opérant dans les eaux africaines et battant pavillon de registres de navires ouverts connus aient été liés à des activités de pêche à haut risque. Bien que certains pays disposant de registres de navires ouverts, tels que le Panama et le Belize, aient amélioré le contrôle, la gestion et la supervision de leurs navires de pêche ces dernières années, l'utilisation d'un registre de navires ouvert pour obtenir un pavillon et exploiter un navire de pêche génère potentiellement des risques élevés pour le pays dans lequel le navire souhaite pêcher. Les États côtiers d'Afrique pourraient donc envisager de ne pas accorder de licence à tout navire de pêche battant un pavillon de complaisance connu.

ÉTUDE DE CAS - LA PRIVATISATION DU REGISTRE DES COMORES

Lorsque l'Union européenne (UE) a émis un « carton jaune » contre les Comores en octobre 2015 en vertu de son règlement INN. Elle a évoqué les faiblesses du petit État insulaire en développement à coopérer dans la lutte contre la pêche INN - à la fois en tant qu'État du pavillon et côtier. La gestion du registre des navires du pays avait été déléguée à une série de sociétés dans des pays tiers, de sorte que les autorités maritimes des Comores exerçaient un contrôle très limité sur les navires battant pavillon comorien, et que l'autorité des pêches n'exerçait aucun contrôle sur les navires de pêche battant pavillon comorien et opérant en dehors des eaux comoriennes.

Cette situation n'était pas récente - le gouvernement comorien était lié par contrat avec plusieurs sociétés offshore et des particuliers depuis 2000. Les Comores ont été identifiées comme pavillon de complaisance par la Fédération internationale des ouvriers du transport, et des navires de pêche ainsi que des reefers battant pavillon comorien auraient pêché illégalement en Afrique de l'Ouest. Au moment du carton jaune de l'UE, une personne à Dubaï a été engagée pour gérer le registre des navires ; ce contrat aurait été résilié fin 2015 par le gouvernement comorien⁹. Cependant, il a été rapporté que l'individu aurait continué à vendre l'accès au pavillon comorien des navires après cette date, ce qui suggère que ce qui avait été à le lien alors déjà faible entre les autorités comoriennes et les navires battant son pavillon était désormais complètement rompu.

En 2017, l'UE a identifié les Comores comme une partie non coopérante dans la lutte contre la pêche illégale. Le pays a également reçu un carton rouge en raison de l'absence de progrès dans la résolution de ces problèmes et de l'implication continue de navires battant pavillon comorien dans des opérations de pêche illégales. Suite au carton rouge, il y a eu une diminution du nombre de navires de pêche battant pavillon comorien ; à l'heure actuelle, le nombre de navires de pêche immatriculés aux Comores reste faible et ceux qui se livraient à l'origine à la pêche illégale en Afrique de l'Ouest sont passés à d'autres pavillons à haut risque. Cependant, deux navires de pêche appartenant à une société enregistrée dans la République des Îles Marshall battaient le pavillon des Comores en 2021 - tous deux ont opéré en Mauritanie par le passé, ce qui suggère que des navires de pêche battant pavillon des Comores continuent potentiellement de réaliser des opérations de pêche à haut risque dans les eaux africaines.



Un navire soupçonné d'appartenir à des entités russes pêchant en Afrique de l'Ouest sous pavillon comorien.

ÉTUDE DE CAS - LA COMPLEXITÉ DU PAVILLON TANZANISIEN

En République-Unie de Tanzanie (RUT), il existe actuellement deux registres maritimes, la Tanzanie (continentale) et la Tanzanie (Zanzibar). En effet, selon la constitution de la RUT, les questions liées aux administrations maritimes et à l'immatriculation des navires ne font pas partie des compétences de l'Union, laissant ainsi aux deux parties le mandat de gérer une administration maritime. La principale différence entre les deux registres est que le registre continental est limité aux ressortissants tanzaniens, tandis que le registre de Zanzibar est un registre ouvert aux navires appartenant à des particuliers et à des sociétés étrangères¹⁰. S'il n'est pas inhabituel que les États du pavillon aient des registres différents, il est plus rare d'avoir deux administrations distinctes au sein d'un même pays. Cette situation a créé des problèmes en matière d'application des lois maritimes et de pêche pour les autorités d'autres pays, qui sont souvent renvoyées d'une administration tanzanienne lorsqu'elles à l'autre tentent de résoudre des problèmes de non-conformité liés spécifiquement à un navire battant pavillon tanzanien.

Le registre de navires ouvert de Tanzanie (Zanzibar) est un pavillon de complaisance reconnu. Il se classe au troisième rang de la liste noire du protocole d'accord de Paris¹¹ et a été lié au fil des ans à plusieurs navires engagés dans des activités illicites et controversées, notamment le trafic de drogue et d'armes.¹² Dans le secteur des pêches, plusieurs exemples de navires battant pavillon tanzanien (Zanzibar) ont été impliqués dans des activités de pêche à haut risque. Cela comprend un certain nombre de navires répertoriés INN connus pour avoir braconné la légine dans l'océan Austral (comme discuté plus loin dans ce dossier), ainsi que des navires pêchant dans des juridictions aussi éloignées que l'Amérique du Sud¹³.

Un exemple est le navire initialement nommé DONG BANG NO. 139, qui a depuis 2004 utilisé 13 noms distincts et changé de pavillon 13 fois, y compris dans des registres africains - le Togo (deux fois), la Sierra Leone et la Tanzanie (deux fois). En 2015, sous le nom de YONGDING, le navire a été répertorié INN par la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) et soumis à une notice mauve d'INTERPOL. Le navire a été identifié au Cap-Vert en 2017 sous le nom ATLANTIC WIND et affichant Zanzibar comme port d'attache. Suite à une alerte aux autorités tanzaniennes, des mesures positives ont été prises et le navire fut radié du registre par la Tanzanie en septembre 2017. Cela mérite d'être souligné, cependant en tant que navire répertorié INN, il était très risqué de l'immatriculer en premier lieu.



Le navire INN ATLANTIC WIND au Cap-Vert le 18 septembre 2017, affichant une immatriculation en Tanzanie (Zanzibar). Suite à des alertes indiquant qu'il s'agissait du navire répertorié INN par la CCAMLR sous le nom de YONGDIN, le navire a été radié du registre par la Tanzanie (Zanzibar) peu de temps après. © Sea Shepherd

⁹ <http://www.africaintelligence.com/ION/business-circles/2015/12/04/vrs-contract-terminated-by-presidential-order,108115649-BRE>

¹⁰ https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=2147&context=all_dissertations

¹¹ <https://www.parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>

¹² <https://www.maritime-executive.com/article/tanzania-closes-its-open-registry>

¹³ <https://www.TM-Tracking.org/post/2017/09/26/notorious-toothfish-vessel-deflagged-by-tanzania>

Au-delà de la ZEE, les navires opérant en haute mer sont traditionnellement soumis exclusivement à la juridiction de l'État du pavillon. Cela a changé dans certaines zones, car certaines organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ont commencé à mettre en place des programmes d'arraisonnement et d'inspection pour les États du pavillon membres. Ces programmes prévoient différents degrés de pouvoirs d'inspection sur les navires de pêche opérant en haute mer par des navires d'inspection désignés battant pavillon d'un autre membre. Bien que ces inspections soient conçues pour s'assurer que les navires opèrent conformément aux mesures de gestion établies par une ORGP, il est important de noter que les mesures coercitives à l'encontre du navire pour toute violation grave documentée par ces inspections restent la responsabilité de l'État du pavillon du navire de pêche concerné.

Cependant, seules quelques régions ont mis en œuvre ces programmes d'arraisonnement et d'inspection des

ORGP. De plus, la plupart des États du pavillon dont les flottes de pêche opèrent en haute mer exercent rarement des patrouilles et des inspections de contrôle des pêches en haute mer. En tant que tel, un armateur peut facilement choisir un État du pavillon dont on sait qu'il n'impose pas aux navires de pêche battant son pavillon de respecter la loi, en particulier en haute mer, ce qui fait clairement pencher la balance du calcul risque-récompense en faveur des comportements de pêche à haut risque.

C'est dans ce contexte que les flottes étrangères et en eaux lointaines ont été de plus en plus attirées par les pavillons de complaisance africains. En outre, certains de ces registres de navires ouverts sont parfois allés plus loin et, à l'instar de l'exemple de la Tanzanie et de Zanzibar, ont agi de manière à procurer encore plus d'avantages aux opérateurs qui choisissent de mener des activités de pêche illégales.

ÉTUDE DE CAS - PAVILLONS AFRICAINS, PORTS AFRICAINS

Le navire répertorié INN à l'origine sous le nom de RAY est un bon exemple de navire de pêche ayant utilisé les registres ouverts africains pour changer de pavillon - ainsi que d'autres identifiants - afin de dissimuler des opérations et une propriété à haut risque. Le navire a été répertorié INN par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE) en 2012 suite à une précédente inscription sur la liste INN de la CCAMLR en 2006. Le navire a ensuite :

- 1) changé de nom au moins 4 fois - de RAY, à YELE, à HAI LUNG, à l'actuel JINZHANG ;
- 2) changé de pavillon du Belize, à celui de la Sierra Leone, puis à celui de la Guinée équatoriale ;
- 3) changé d'indicatif d'appel et de pavillon au moins 3 fois ;
- 4) repeint sa coque en différentes couleurs au moins 3 fois ;
- 5) rarement transmis sur le système d'identification automatique (AIS) ; cependant, lorsqu'il transmettait, il partageait un numéro d'identité du service mobile maritime (MMSI) avec un autre navire, ce qui fournissait une image très aléatoire de son emplacement.

Début 2016, TMT a identifié que le navire se trouvait potentiellement en Afrique de l'Ouest et a alerté les États de la région par le biais du Groupe de Travail de l'Afrique de l'Ouest¹⁴. Le navire a été identifié au Togo en juillet 2016 par le personnel de TMT en collaboration avec les autorités togolaises. Le navire fut inspecté et, sur la base de son inscription INN, s'est vu refuser l'entrée au port et a été invité à quitter les eaux nationales. Le navire a ensuite tenté d'entrer dans des ports en Côte d'Ivoire, au Nigéria et au Libéria. Dans ces deux derniers pays, il fut détenu, inspecté, puis l'entrée au port lui fut refusée. Les inspections togolaises, nigérianes et libériennes ont fourni des données actualisées sur l'identité et le pavillon du navire, lesquelles n'étaient disponibles dans aucune autre source de données connue, fournissant ainsi de nouvelles informations sur l'identité qui ont été mises à jour dans la liste INN combinée de TMT¹⁵. Le navire est ensuite arrivé à Freetown fin 2018 sous le nom de JINZHANG et battant un pavillon équato-guinéen. Il est depuis surveillé par TMT, mais est resté au mouillage et inactif à ce jour.



©TM-Tracking



©TM-Tracking

Le navire répertorié INN, à l'origine sous le nom de RAY, puis sous le nom de YELE (pavillon de la Sierra Leone et coque verte) au Togo en 2016, et enfin sous le nom de JINZHANG (pavillon de la Guinée équatoriale et coque bleue) en Sierra Leone en 2019. (Les deux images ©TM-Tracking)

FLAGGING-IN

Plutôt que de s'immatriculer dans un registre de navires ouvert, de nombreux armateurs et opérateurs de pêche ont initié la pratique du « flagging-in » dans des registres nationaux africains (parfois appelés registres « fermés »). Les registres nationaux comportent généralement des exigences de propriété nationale plus approfondies qui requièrent que les entreprises et les particuliers locaux soient propriétaires du navire inscrit au registre. Cependant, selon diverses pratiques dépendantes de chaque pays, les entreprises étrangères peuvent effectivement devenir des entreprises locales au sein d'un État africain, puis immatriculer leurs navires dans ce pays.

Un dossier Spotlight précédent, « L'exploitation des structures d'entreprise par les opérateurs de la pêche illégale »¹⁶ fournit une analyse des différentes structures utilisées pour y parvenir. Cela comprend la création de sociétés fictives, de sociétés de façade, ou de sociétés mixtes avec des entreprises locales. Bien que des exigences puissent exister en matière d'emploi ou autre pour faire en sorte qu'un certain nombre d'employés de l'entité établie localement sont en fait des ressortissants locaux, ces structures d'entreprise complexes sont fréquemment utilisées par les opérateurs de pêche pour masquer les véritables bénéficiaires effectifs étrangers, donnant l'impression que l'entreprise et le navire sont détenus par des entités locales et sont donc éligibles à battre le pavillon local.

En outre, les exigences locales ne sont souvent pas appliquées, et il a été signalé dans de nombreux pays que des personnes ayant des liens politiques importants semblent être impliquées dans ces arrangements. En d'autres termes, il est possible que des acteurs politiques soient propriétaires d'entreprises mixtes locales ou accordent des dérogations pour contourner les exigences pour s'établir. Cela signifie que bon nombre des navires battant pavillon d'États africains et appartenant à des entités étrangères sont ostensiblement considérés comme faisant partie de la flotte nationale de cet État africain alors qu'ils n'ont que peu ou pas de propriété locale, et peuvent n'avoir aucun ressortissant à bord des navires ou autrement impliqué dans les opérations de pêche.

Les avantages du « flagging-in » pour un navire en eaux lointaines varient d'un pays à l'autre et peuvent inclure l'accès aux ressources halieutiques, des frais de licence réduits et des niveaux d'inspection inférieurs. Ces avantages peuvent ne pas concerner uniquement les eaux du pavillon du navire ; si le navire obtient une licence dans un pays voisin, il se peut que la volonté d'inspecter ou d'interdire ce navire soit réduite de peur de créer des tensions régionales. Cela peut contribuer à dissimuler des opérations de pêche à haut risque, tant dans les eaux de l'État du pavillon que dans la région au sens large. Encore une fois, l'impunité et un calcul risque-récompense favorable sont les principaux moteurs de cette pratique.

TRANSFERT DE CAPACITÉS

L'un des moteurs du « flagging-in » est le concept de transfert de capacités, selon lequel les navires de pêche en eaux lointaines sont réinscrits au registre d'États côtiers en développement en fonction de l'équilibre entre la capacité de pêche disponible et le quota de pêche disponible. Cette pratique concerne principalement les navires de pêche ciblant le thon dans les limites des quotas d'une ORGP, et entre une nation de pêche en eaux lointaines et un État côtier en développement qui sont tous deux membres de cette ORGP. Elle est principalement entraînée par le déséquilibre entre la surcapacité des flottes de pêche en eaux lointaines et la capacité de pêche limitée des États côtiers en développement qui sont susceptibles de ne pas être en mesure de pêcher leur quota.



©TM-Tracking

¹⁴ Voir <https://fcwc-fish.org/about-us/west-africa-task-force>

¹⁵ La liste INN combinée est maintenue par TMT en tant que service public pour fournir une liste mise à jour et consolidée en temps réel de toutes les principales listes de navires INN des ORGP. Voir www.iuu-vessels.org

¹⁶ Voir <https://www.TM-Tracking.org/post/illegal-fishing-operators-exploit-company-structures-to-cover-up-illegal-operations>

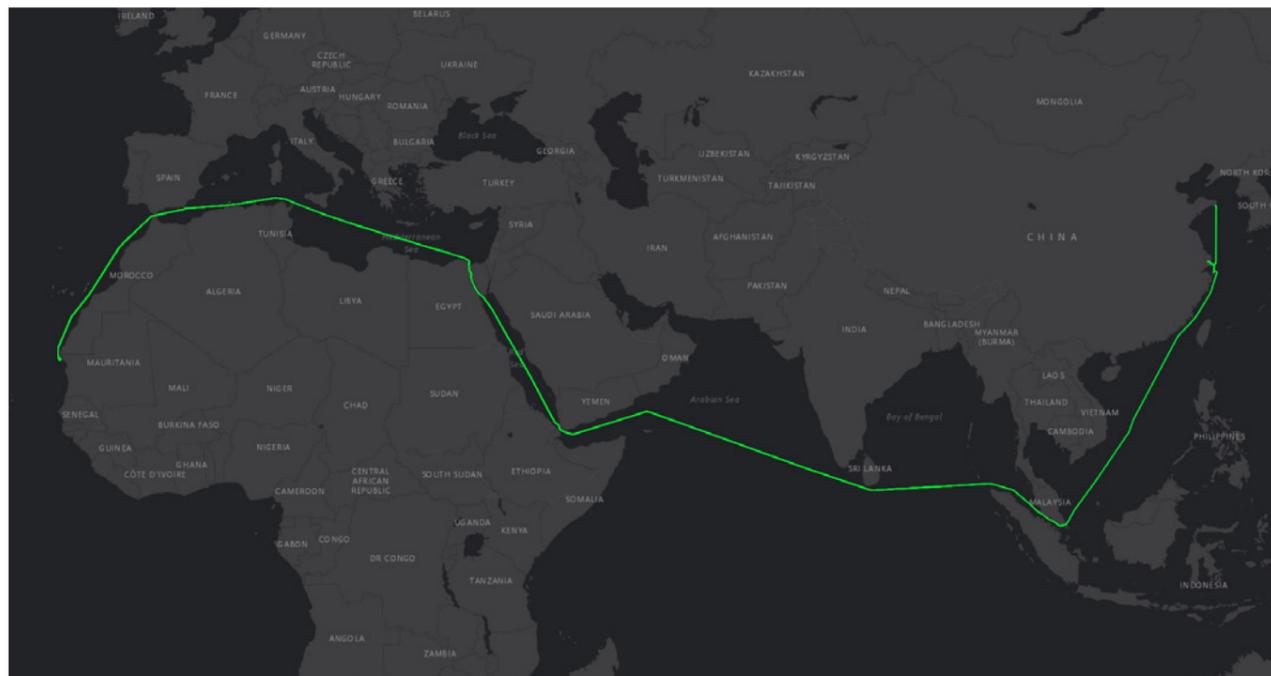
QUI SONT LES VÉRITABLES PROPRIÉTAIRES ?

Les défis liés à l'identification de la propriété effective ultime (Ultimate Beneficial Ownership - UBO) d'un navire de pêche, en particulier lorsque des structures d'entreprise complexes et des registres ouverts sont utilisés pour masquer la structure de propriété légale, sont abordés dans le dossier Spotlight de TMT « L'exploitation des structures d'entreprise par les opérateurs de la pêche illégale »¹⁷. Néanmoins, dans la plupart des cas où l'UBO a été identifiée pour des navires battant pavillon d'un État africain dont on sait qu'ils sont détenus par des entités étrangères, les propriétaires sont des ressortissants de l'un des principaux pays pratiquant la pêche en eaux lointaines. Des ressortissants et des entreprises de Taïwan, de Russie, de Corée du Sud, de Thaïlande, d'Espagne, de France, du Portugal, d'Italie, de Grèce et de Turquie ont tous été associés à la propriété de navires de pêche battant pavillon africain.

Cependant, l'écrasante majorité des navires battant pavillon africain dont la propriété étrangère est connue ou suspectée proviennent de Chine. Depuis les années 1980, la présence de navires de pêche appartenant à des ressortissants chinois et opérant en Afrique a augmenté d'année en année et, plus récemment, nombre de ces navires battent pavillon d'États côtiers africains. Dans de nombreux pays, en particulier ceux qui disposent d'importantes flottes de chalutiers, la majorité (ou parfois la totalité) des navires de pêche appartiennent à des sociétés chinoises, dont certaines sont des entreprises

publiques. Il y a des indications qu'au moins certains de ces navires bénéficient encore de subventions chinoises bien qu'ils ne battent pas pavillon chinois.

Bien qu'auparavant, de nombreux navires opéraient ailleurs avant de venir en Afrique et battaient pavillon chinois avant de changer de pavillon pour un registre africain, les navires de pêche récemment construits en Chine sont directement inscrits au registre d'États côtiers africains et/ou quittent directement le chantier naval en Chine pour prendre part à des opérations de pêche en Afrique. Par exemple, dans la visualisation ci-dessous, on peut voir un groupe de navires de pêche nouvellement construits quitter leur chantier naval en Chine en mars 2020 sous pavillon chinois, puis naviguer directement vers la Mauritanie en Afrique du Nord-Ouest. Arrivés à destination à la mi-mai 2020, ils sont restés inactifs au port pendant une courte période, avant d'être inscrits au registre de la Mauritanie en tant qu'État du pavillon. Quelques semaines plus tard, les navires ont été observés sur AIS alors qu'ils se livraient à des activités de pêche présumées en Mauritanie. Sous le pavillon chinois initial, un propriétaire chinois pouvait être identifié ; toutefois, une fois les navires inscrits au registre mauritanien, leur propriété effective est devenue inconnue. Cependant, sur la base d'autres opérations de pêche similaires dans ce pays, on peut présumer que le véritable contrôle et la propriété effective se trouvent toujours en Chine.



Tracés AIS de navires naviguant directement depuis le chantier naval en Chine vers la Mauritanie.

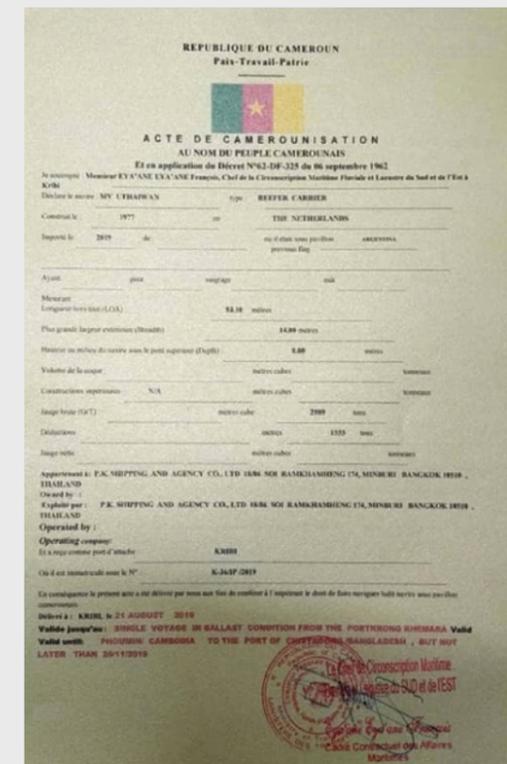
17 Disponible sur : <https://www.TM-Tracking.org/post/illegal-fishing-operators-exploit-company-structures-to-cover-up-illegal-operations>

ÉTUDE DE CAS - UNE IMMATRICULATION PLUTÔT INHABITUELLE

Dans les secteurs maritimes et de la pêche internationaux, le pavillon du Cameroun est de plus en plus utilisé et de plus en plus lié à des opérations à haut risque. Dans le secteur de la pêche, plusieurs navires potentiellement liés à des opérations de pêche INN ont récemment été inscrits au registre de ce pays, y compris des navires actuellement répertoriés INN. Il s'agit notamment de navires qui opèrent non seulement dans les eaux africaines, mais également de navires qui opèrent au niveau international dans des zones situées au-delà de la juridiction nationale, loin de tout contrôle opérationnel réaliste et de tout contrôle de gestion par les autorités camerounaises. Par exemple, un cas détaillé dans un rapport de 2020 de l'Environmental Justice Foundation (EJF) met en évidence les différents mécanismes d'utilisation des pavillons de complaisance pour perpétrer ou dissimuler des activités de pêche INN¹⁸. Le rapport explique comment le WISDOM SEA REEFER a été arraisonné en Thaïlande en 2019 après que le navire ait changé de pavillon de manière répétée (une pratique connue sous le nom de « flag hopping »), utilisant quatre registres de manière consécutive pour échapper aux autorités de contrôle. Il note qu'au moment de l'arraisonnement, le navire battait pavillon camerounais et avait été renommé UTHAIWAN.

Cependant, la prolifération de l'utilisation du pavillon camerounais par les armateurs et opérateurs de pêche à haut risque tels que ceux qui exploitent le WISDOM SEA REEFER n'est pas la seule préoccupation. Normalement, une immatriculation est permanente - elle s'applique au navire où qu'il se trouve, indéfiniment. Cependant, dans ce cas précis, en plus des points soulevés par EJF, il a été en outre identifié que le navire était immatriculé par le Cameroun pour un voyage de point à point et que le certificat d'immatriculation ne s'appliquait qu'à un « Voyage unique sur lest » du Cambodge au Bangladesh dans un délai précis. Le navire a cependant continué à utiliser le pavillon au-delà de la période définie par le certificat.

Bien qu'il ne s'agisse pas du premier cas connu d'immatriculation liée à la fois au trajet et à la durée, cela fait partie d'une tendance croissante qui semble devenir de plus en plus courante et est fréquemment utilisée comme couverture pour mener différents types d'opérations. Cette approche d'immatriculation à court terme est susceptible de créer une nouvelle série d'opportunités pour des comportements criminels dans le secteur de la pêche, en plus de l'environnement déjà très permissif des registres de navires ouverts.



18 EJF (2020) OFF THE HOOK – how flags of convenience let illegal fishing go unpunished https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_Off-the-hook_2020_final.pdf

QUELS NAVIRES SONT CONCERNÉS ?

Des navires de pêche industrielle de tous types ont été documentés s'immatriculant dans des registres nationaux africains, y compris des senneurs, des palangriers et des canneurs, ainsi qu'un nombre limité de reefers et de navires de soutien à la pêche. Toutefois, la majorité sont des chalutiers, y compris des navires déployant à la fois des chaluts de fond (démersaux) et pélagiques.

QUELLE EST L'IMPORTANCE D'UN NOM ?

Il est parfois évident qu'un navire a été réimmatriculé (« flagged-in »), selon l'origine du navire et/ou de ses propriétaires et opérateurs. Par exemple, il est peu probable que les navires nommés « LONG TAI 1 » ou « HAI LU FENG 5 » soient d'origine ghanéenne bien qu'ils battent pavillon ghanéen. Il n'est pas surprenant que les deux navires appartiennent en fait à des sociétés chinoises, quel que soit l'arrangement localisé¹⁹. À l'inverse, le PANOFI FRONTIER ou le PANOFI MASTER pourraient être des navires de nom ghanéen, mais sont en fait la propriété d'une société sud-coréenne localisée.

D'autres indicateurs qu'un navire battant pavillon africain n'appartient en fait pas à un propriétaire local peuvent inclure : la nationalité de l'équipage (en particulier, les officiers supérieurs), un marché étranger spécifique pour la commercialisation des captures, la présence du navire sur la liste d'inspection ou de propriété d'un gouvernement étranger, la réception de subventions étrangères, et d'autres indicateurs, y compris les identifiants marqués sur le navire. Par exemple, de nombreux navires appartenant à des entités chinoises continuent de battre pavillon chinois quelque part sur le navire, même lorsqu'ils sont immatriculés localement.



Les navires réimmatriculés (« flagged-in ») affichent fréquemment diverses marques physiques indiquant des liens solides ininterrompus avec la Chine. ©TM-Tracking

QUELS PAYS SONT À RISQUE ?

À l'échelle du continent africain, les registres de navires ouverts et la réimmatriculation de navires (« flagging-in ») au sein de registres africains sont devenus chose courante. De plus, même s'il s'agit de questions distinctes, celles-ci ne sont pas mutuellement exclusives. Certains États disposent de registres de navires ouverts et ont également des navires de pêche appartenant à des intérêts étrangers inscrits au registre national, ce qui crée de multiples défis ou préoccupations pour l'exercice de la responsabilité de l'État du pavillon. Le tableau suivant donne un aperçu des États africains dont on sait qu'ils ont récemment mis en place des registres de navires ouverts ou qu'ils ont autorisé des navires de pêche appartenant à des intérêts étrangers à battre leur pavillon ; cette liste ne doit pas être considérée comme exhaustive.

État	Registre ouvert	« Flagging-in » (réimmatriculation)
Angola		X
Cameroun	X	X
Comores	X	
République du Congo		X
Côte d'Ivoire		X
Djibouti		X
Guinée équatoriale	X	
Ghana		X
Guinée-Bissau		X
Kenya		X
Libéria	X	X
Libye		X
Madagascar		X
Maurice		X
Maroc		X
Mozambique		X
Namibie		X
Nigéria		X
São Tomé and Príncipe	X	
Sénégal		X
Seychelles		X
Sierra Leone	X	X
Somalie	X	X
Tanzanie	X	X
Gambie		X
Togo	X	

¹⁹ Pour une analyse approfondie de la propriété de la flotte chalutière ghanéenne, voir https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_At-What-Cost_-2021_final.pdf

ÉTUDES DE CAS

Les exemples de navires de pêche à haut risque battant des pavillons africains sont nombreux.



MARIO NO. 11 (Sénégal, Tanzanie)

Un palangrier battant pavillon du Sénégal ayant été répertorié INN par la Commission internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique (CICTA) en 2020. Il a été observé par un navire des garde-côtes américains dans l'Atlantique Ouest avec environ 250 ailerons de requins en train de sécher sur le pont, en violation de l'interdiction d'enlèvement des ailerons de requins (shark finning) de la CICTA. Le navire détenait une autorisation de la CICTA, bien que le Sénégal ait signalé qu'il n'était pas autorisé à pêcher en haute mer et qu'il opérait en violation de la législation nationale sénégalaise. Le MARIO NO. 11 et ses navires jumeaux étaient auparavant sous pavillon tanzanien et opéraient dans l'ouest de l'océan Indien. Bien que la propriété réelle de ces navires soit inconnue, il est fortement soupçonné que celle-ci soit établie hors d'Afrique et les informations disponibles laissent à penser qu'elle est demeurée inchangée tout au long des périodes où le navire battait pavillons tanzanien et sénégalais.



LABIKO 2 (Guinée, Libéria)

Ce navire a été répertorié INN par la CPANE en 2007 alors qu'il opérait sous le nom de MAINE et battait pavillon guinéen. Rebaptisé LABIKO 2, mais battant toujours pavillon guinéen, le navire a été détenu par le Libéria en 2017 pour avoir pêché avec des engins non autorisés – il s'est avéré qu'il pêchait avec des filets maillants et ciblait les requins démersaux, en violation des conditions de son permis, qui ne concernaient que la pêche à la palangre. Au demeurant, il s'agit du même type d'engin et de la même espèce que le navire ciblait lorsqu'il pêchait illégalement dans l'Atlantique Nord en 2007. Il aurait été vendu et bat désormais le pavillon du Libéria.



NEW BAI I NO. 168 (Libéria)

Un ancien palangrier thonier, reconfiguré pour opérer en tant que navire de transport (« mini reefer »), ayant été inscrit sur la liste INN de la CICTA en 2016. Le navire avait opéré depuis le port de Dakar, au Sénégal, pendant plusieurs années, avec des indications selon lesquelles il appartenait à Taïwan. Au moment de l'inscription sur la liste INN, il avait reçu une immatriculation provisoire au Libéria et effectuait des transbordements en mer bien qu'il ne figure pas sur la liste des navires autorisés de la CICTA. Le navire a des antécédents d'usurpation d'identité et d'utilisation abusive de documents d'immatriculation - les documents soumis au Libéria à l'appui de sa demande d'immatriculation comprenaient une fausse immatriculation indonésienne.

- Navires répertoriés INN
- Autres navires avec antécédents de non-conformité
- Les deux



CHALUTIERS DÉMERSAUX

Les navires de pêche qui sont répertoriés INN par une ORGP représentent une petite proportion de tous les navires de pêche ayant des antécédents démontrés de non-conformité. Par exemple, des chalutiers démersaux battant pavillon de plusieurs États africains, avec des propriétaires effectifs dans divers pays extérieurs, mais principalement la Chine, ont été documentés par les auteurs ou d'autres sources se livrant à des activités de pêche à haut risque dans la majorité des États côtiers d'Afrique subsaharienne – dont le **Bénin, le Cameroun, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Libéria, Madagascar, la Mauritanie, le Mozambique, le Nigéria, la République du Congo, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, et la Tanzanie.**



SAGE (Seychelles, Tanzanie, Libéria, Gambie)

Répertorié INN par la Commission interaméricaine du thon tropical (Inter-American Tropical Tuna Commission - IATTC) en 2005 sous le nom de CHIA HAO NO. 66, ce navire opérait sous le pavillon des Philippines à l'époque et avait précédemment utilisé un certain nombre de registres ouverts connus. Suite à son inscription INN, il a déplacé ses opérations vers l'océan Indien, a pris le nom de SHYANG CHYANG NO. 889 et a été immatriculé aux Seychelles - l'absence du numéro OMI sur la liste INN d'origine lui a permis de changer d'opérations et d'identité sans que ses antécédents INN soient connus. En 2016, le navire a été renommé SAGE, a de nouveau déplacé ses opérations vers l'Atlantique et a subi une série de changements de pavillon - s'immatriculant d'abord en Tanzanie, puis au Libéria et enfin en Gambie. En 2019, il a été identifié par TMT comme l'un des nombreux anciens palangriers qui avaient été convertis pour opérer comme navires de transport (mini-reefer) et qui semblaient se livrer à des transbordements illégaux dans la zone de la CICTA. En 2020, le navire a été observé en Indonésie avec des indications qu'il était destiné à être démantelé.



CHOTCHAINAVEE 35, MARWAN 1, SEA VIEW, SEA WIND, PROGRESO (Somalie, Djibouti, Cameroun)

Cinq navires appartenant à des intérêts thaïlandais, qui étaient répertoriés INN par la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) en 2018 et 2019 pour pêche non autorisée dans la zone CTOI. Les navires étaient répertoriés INN pour avoir réalisé des opérations de pêche illégale dans la ZEE de la Somalie, ce pour quoi les armateurs ont été condamnés et inculpés en Thaïlande. Il y avait également des indications de travail forcé à bord. Les navires opéraient dans la région sous pavillons thaïlandais, djiboutien et somalien. En 2019, deux des navires ont été documentés au Bangladesh après avoir été renommés et battant pavillon du Cameroun.



Navires de pêche à la légine : AMORINN, ASIAN WARRIOR, ATLANTIC WIND, BAROON, CHALLENGE, GOOD HOPE, LIMPOPO, NORTHERN WARRIOR, PERLON, PESCACISNE 1/ PESCACISNE 2, SEA URCHIN, STS-50 (Togo, Tanzanie, Sierra Leone, Guinée équatoriale, Nigéria, Seychelles, Ghana, Angola, Mauritanie et Gambie)

De nombreux navires de pêche à la légine inscrits sur la liste INN de la CCAMLR ont utilisé des pavillons africains – dans certains cas, l'infraction initiale qui a déclenché l'inscription INN a été commise alors que le navire opérait sous pavillon africain, et dans de nombreux cas les navires ont changé de pavillon dans un ou plusieurs registres africains suite à l'inscription INN. Il est intéressant de noter que cette liste comprend non seulement des pavillons de complaisance connus, mais également plusieurs registres fermés, indiquant donc que les registres fermés sont également ciblés par les opérateurs à haut risque

PISTES À SUIVRE

Les activités de pêche à haut risque réalisées en toute impunité ne sont pas durables ; inévitablement, cela contribuera à la dégradation puis à l'effondrement potentiel des pêcheries mondiales. Pour lutter contre ce problème à la fois dans les eaux africaines et au sein des registres d'immatriculation africains, divers acteurs doivent mettre en œuvre une combinaison de mesures. Le but de ces mesures serait d'éliminer les opportunités actuellement offertes aux armateurs et opérateurs de pêche à haut risque.

Pour cela, les mesures suivantes devraient être envisagées :

Mettre en œuvre une supervision inter-administrations de toutes les décisions d'immatriculation de navires de pêche

Il a été identifié par les auteurs ainsi que de nombreux acteurs, dont INTERPOL²⁰, qu'il existe un manque de coopération efficace dans de nombreux pays entre l'administration maritime chargée d'immatriculer un navire et le service des pêches chargé de superviser les opérations des navires de pêche réimmatriculés (« flagged-in ») (le service des pêches est souvent mieux placé pour déterminer le risque associé à l'immatriculation d'un navire de pêche). Il est essentiel de veiller à ce qu'une approche inter-administrations soit adoptée pour toutes les décisions d'immatriculation de navires de pêche, afin de garantir que les navires immatriculés puissent être gérés efficacement, bénéficient d'une surveillance appropriée et soient intégrés dans les plans nationaux de gestion des pêches et les pratiques de pêche durable.

Une évaluation efficace des risques

Les décisions liées à l'immatriculation devraient adopter une approche de précaution et tenir compte des coûts-avantages de l'immatriculation de tout navire sur la base de son historique opérationnel avant qu'une immatriculation ne lui soit accordée. Il est crucial de conduire un processus de vérification préalable afin d'identifier les risques.

Fermer les registres de navires ouverts aux navires de pêche

Les navires de pêche sont intrinsèquement plus difficiles à gérer que la flotte marchande internationale au sens large et sont soumis à moins de cadres juridiques internationaux. En outre, le secteur de la pêche est d'une ampleur restreinte et représente une opportunité très limitée de tirer des revenus de l'immatriculation lorsque cela est comparé avec le risque réputationnel et les coûts de gestion occasionnés quand les navires de pêche sont impliqués dans des opérations illégales ou non durables. La décision de fermer les registres ouverts aux navires de pêche est une approche simple et efficace pour aider à résoudre ce problème.

Renforcer la surveillance des entreprises privées associées à la gestion des registres de navires ouverts

Actuellement, bon nombre des sociétés privées qui gèrent des registres ouverts ont le droit de prendre des décisions sans aucune consultation, ou en consultation très limitée avec l'État du pavillon. Même lorsque des interactions ont lieu entre l'entreprise et l'État, cela se fait généralement par l'intermédiaire de l'administration maritime uniquement. Si les registres ouverts sont maintenus ouverts aux navires de pêche, les États devraient exiger que toutes les décisions d'immatriculation relatives aux navires de pêche soient transmises à une équipe inter-administrations pour vérifications préalables et décision finale.

Radier les mauvais acteurs

Un nombre croissant d'organisations de pêche dans le monde tiennent des listes d'opérateurs et de navires de pêche à haut risque connus pour être impliqués dans la pêche INN²¹. Pour éviter de nuire à leur réputation et pour montrer leur engagement envers l'état de droit, les registres d'immatriculation africains devraient radier tous les navires connus pour être associés ou engagés dans la pêche INN, et refuser l'immatriculation lorsque de tels navires en font la demande.

Renforcer les exigences en matière de contrôle et de conformité, en particulier pour les registres ouverts

Des exigences minimales applicables aux navires demandeurs, les obligeant à documenter et démontrer qu'ils respectent la loi, ainsi qu'à s'engager formellement à ne pas se livrer à la pêche INN, pourraient être utiles pour dissuader les opérateurs d'inscrire leurs navires dans des registres ouverts (ou de s'inscrire dans les registres des États côtiers). Étant donné que cette charge accrue est susceptible de dissuader complètement les opérateurs d'utiliser les registres de navires ouverts - privant ainsi les États de revenus potentiels - ces États africains pourraient envisager d'en faire une exigence commune à tous les registres ouverts africains afin de démontrer leur engagement à défendre la souveraineté africaine.

²⁰ Voir la note d'INTERPOL « Fraudulent abuse of Flag State Registries for fishing vessels » disponible sur www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Fisheries-crime
²¹ Par exemple, voir la liste combinée des navires INN de TMT www.iuu-vessels.org

Établir et appliquer des pénalités par l'État du pavillon

Les registres d'immatriculation sont dans leur droit de sanctionner les armateurs pour avoir effectivement terni la réputation de leur État en se livrant à des activités illicites. Lorsque des navires ont été pénalisés pour s'être livrés à la pêche INN ou à des délits associés alors qu'ils battaient leur pavillon, l'État du pavillon peut imposer une sanction supplémentaire pour à la fois réparer une partie du préjudice causé, récupérer les coûts associés et dissuader de futures illégalités.

Créer des canaux de communication et de coopération avec les États des propriétaires effectifs

La coopération avec les États où la propriété effective d'un navire de pêche est établie peut aider à déterminer le risque associé à un navire lors de la décision de lui accorder ou non l'immatriculation, ou dans les cas où des mesures de contrôle sont nécessaires. Un nombre lentement croissant de pays, en particulier ceux dotés de flottes de pêche en eaux lointaines, introduisent des lois régissant l'implication de leurs ressortissants dans des opérations de pêche étrangères et des activités de pêche illégales – c'est une pratique fortement encouragée. Cela procure une opportunité supplémentaire de créer un environnement dans lequel les armateurs et les navires immatriculés opèrent conformément aux exigences légales de l'État du pavillon et de l'État des propriétaires effectifs.

Dénoncer les activités de pêche INN perpétrées par des navires réimmatriculés (« flagged-in ») dans des registres africains

L'un des problèmes du « flagging-in » est que cela crée une couche de protection. Une partie de cette protection est politique, car il est souvent difficile de dénoncer un navire réimmatriculé (« flagged-in ») dans un registre africain en raison du haut niveau de protection du navire et de l'entité étrangère qui est procuré par l'État du pavillon. Une partie de cette protection peut également être diplomatique, car des tensions régionales peuvent émerger lorsqu'un État accuse effectivement un État voisin de se livrer à la pêche INN, ou de soutenir ces pratiques INN d'une autre manière. Ainsi, les États et les entités externes crédibles doivent faire entendre leur voix afin d'identifier ces pratiques, et afin de mettre en lumière les stratagèmes visant à dissimuler des pratiques à haut risque derrière la couverture procurée par un pavillon local.

Mettre en œuvre une surveillance internationale de l'exploitation des registres de navires ouverts

Bien que les États africains soient en mesure d'exercer un contrôle sur leurs propres registres de navires ouverts, seul un effort international contribuera à réduire l'utilisation des registres ouverts étrangers dans le cadre d'opérations de pêche INN en Afrique. Bien que certains progrès soient réalisés dans ce domaine, il est nécessaire que l'OMI et la FAO mettent en œuvre une meilleure coopération pour établir de nouvelles orientations sur la signification du « lien véritable » dans le cadre de l'attribution du pavillon d'un navire de pêche et sur les responsabilités de l'État du pavillon qui doivent être exercées.

Exposer les nouveaux problèmes

Il incombe aux experts et aux opérateurs du monde entier d'identifier et d'exposer en permanence les nouvelles tactiques utilisées pour obtenir l'impunité. Cela inclut la dénonciation de problèmes tels que les immatriculations point à point, le changement de pavillon en mer, le partage d'une identité par plusieurs navires et la mauvaise identification de navire, ainsi que la fourniture d'aide aux États pour leur permettre de reconnaître les indicateurs de manipulation.

Les criminels sont à la fois opportunistes et créatifs, mais ils sont toujours attentifs aux calculs coûts-avantages. Le marché mondial de la pêche devrait atteindre 194 milliards de dollars d'ici 2027²², il y a donc beaucoup à gagner en pêchant illégalement. Il incombe donc à chaque État du pavillon d'exercer ses obligations d'État du pavillon et de faire ce qu'il peut pour s'assurer que ses registres de navires ne deviennent pas un moyen de réduire ou d'éliminer les risques pour les opérateurs de pêche à haut risque. Les registres de navires qui tirent des bénéfices à court terme à ne pas exercer leurs responsabilités d'État du pavillon et/ou à ne pas exclure les navires de pêche à haut risque de leur registre s'exposent en fait à des problèmes à long terme, car ces actions sont sans équivoque préjudiciables à l'État qu'elles impliquent. Alors que l'Afrique se penche sur les défis auxquels elle fait face dans le domaine maritime, il est essentiel d'aborder cette pratique pour sécuriser les eaux africaines et pour l'enrichissement légitime et durable des États côtiers ainsi que l'amélioration des conditions de vie sur tout le continent.

²² <https://www.statista.com/statistics/821023/global-seafood-market-value/>

GLOSSAIRE DES TERMES

AIS	Système d'identification automatique (Automatic Identification System)
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources)
CIATT	Commission interaméricaine du thon tropical
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
DWF	Pêche en eaux lointaines (Distant Water Fishing)
EJF	Environmental Justice Foundation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (United Nations Food and Agriculture Organization)
INN (pêche)	Illégale, non déclarée et non réglementée
ITF	Fédération internationale des ouvriers du transport (International Transport Workers' Federation)
MMSI	Identité du service mobile maritime (Maritime Mobile Service Identity)
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OPASE	Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PdC	Pavillon de complaisance
RUT	République-Unie de Tanzanie
TMT	Trygg Mat Tracking
UBO	Propriété effective ultime (Ultimate Beneficial Ownership)
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive

SÉRIE SPOTLIGHT

Ce dossier Spotlight a été produit par TMT en coopération avec I.R. Consilium.

Toutes les images © comme indiqué. Image de couverture ©TM-Tracking

Remerciements à Oceans5 www.oceans5.org pour son soutien financier, et aux personnes qui ont aimablement contribué à la révision.

Pour plus d'informations et pour voir la série Spotlight complète, rendez-vous sur : www.tm-tracking.org

