

Document d'information n° 2 (atelier)

Original : anglais

Le recours aux sanctions administratives dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture



Pacific
Community
Communauté
du Pacifique

Atelier sur les dispositifs de suivi, de contrôle, de surveillance
et d'application de la réglementation dans les domaines des
pêches côtières et de l'aquaculture
Nouméa (Nouvelle-Calédonie), 8 novembre 2019

L'Atelier sur les dispositifs de suivi, de contrôle, de surveillance et d'application de la réglementation dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture est organisé grâce au concours du Gouvernement australien et du projet de gouvernance de la pêche côtière financé par la Nouvelle-Zélande.



Le recours aux sanctions administratives dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture

1. Dans la plupart des États et Territoires membres de la Communauté du Pacifique, les dispositifs de suivi, de contrôle, de surveillance et d'application de la réglementation dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture pourraient être améliorés en simplifiant l'approche visant à assurer l'exécution des règles (voir Document d'information n° 1 (atelier)). La stratégie proposée à cette fin consiste notamment à mener des initiatives de sensibilisation afin d'encourager le respect de la réglementation par les parties prenantes, y compris la formation d'agents des services des pêches à la constitution de dossiers en vue de poursuites judiciaires, et l'introduction d'un livret incident-entrevue pour les infractions commises dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture. Un autre outil proposé dans le cadre de cette démarche simplifiée consiste à recourir à des sanctions administratives émises par une instance réglementaire afin d'éviter les poursuites devant les tribunaux pour certains types d'infractions.
2. Il est de plus en plus reconnu que l'action pénale est un instrument lourd qui ne convient pas à toutes les catégories d'infractions. Outre la difficulté de poursuivre en justice un membre d'une petite communauté dont on fait soi-même partie, il est bien plus utile de disposer d'une palette de sanctions proportionnées aux différents degrés d'infraction. L'action répressive peut alors être adaptée à la nature, à la gravité et à l'importance du manquement à la législation. Les sanctions administratives peuvent prendre les formes suivantes :
 - une mise en garde ou une réprimande formelle ;
 - un constat d'infraction ou de non-conformité, assorti d'un délai dans lequel le contrevenant doit cesser l'infraction ou réparer le dommage causé ;
 - un ordre de cessation des activités ou de la pêche ;
 - une amende payable sur-le-champ en cas d'infraction mineure ;
 - la confiscation du matériel de capture et de pêche ;
 - la suspension ou le retrait/la révocation du permis de pêche ;
 - l'obligation d'effectuer plusieurs heures de travaux d'intérêt général ;
 - une procédure de règlement extrajudiciaire.
3. Pour éviter l'abus ou l'imposition injuste de sanctions administratives, la législation doit prévoir des garde-fous tels que le droit de demander le réexamen d'une décision (par ex., par un agent supérieur ou un collègue d'agents) et le droit de faire appel lorsque la sanction grève lourdement la situation financière (par ex., une amende payable sur-le-champ) ou les moyens de subsistance (par ex., l'interdiction de pêcher) du contrevenant.
4. La législation des États et Territoires insulaires océaniques habilite les agents des services des pêches à infliger des sanctions administratives telles que des amendes payables sur-le-champ et des constats d'infraction. La terminologie employée pour désigner ce type de sanctions varie selon les pays (avis de pénalité, procès-verbal de pénalité forfaitaire, constat d'infraction, amende payable sur-le-champ ou avis d'infraction¹) mais le principe est essentiellement le même : une administration publique ou un agent peut infliger une sanction pécuniaire sans recourir à une procédure juridictionnelle.

¹On emploie les termes d'« avis de pénalité » à Vanuatu, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Kiribati ; de « procès-verbal de pénalité forfaitaire » aux Fidji ; d'« amendes payables sur-le-champ » aux Îles Cook et de « constats d'infraction assortis d'une amende forfaitaire » aux îles Cook. Aux Samoa américaines, un « avis d'infraction » peut être délivré au contrevenant.

5. Les amendes payables sur-le-champ et les constats d'infraction doivent être prévus dans la législation, laquelle doit définir de manière claire et minutieuse les compétences et les procédures en matière de sanction. D'une manière générale, les constats d'infraction sont assortis d'une sanction pécuniaire forfaitaire (amende) prédéterminée pour chaque infraction, échappant au pouvoir discrétionnaire de l'agent qui délivre la sanction. Dans certains cas, en fonction du libellé des dispositions de la législation d'exécution, un constat d'infraction peut aboutir à la confiscation du matériel de pêche et/ou du produit de l'activité illicite. Dans d'autres cas, le défaut de paiement immédiat de l'amende entraîne automatiquement des poursuites conformément aux procédures judiciaires ordinaires.
6. Plusieurs membres de la Communauté du Pacifique possèdent déjà un système de sanctions administratives. Cette approche n'est donc pas sans précédent dans la région. Les amendes payables sur-le-champ sont prévues dans la législation applicable aux ressources marines des Îles Cook, des Fidji, de Kiribati, de la Nouvelle-Calédonie, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Îles Salomon, des Samoa américaines et de Vanuatu. Certains pays comme les Îles Marshall, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon ou Tuvalu se sont dotés de procédures complémentaires de règlement à l'amiable pour certaines infractions à la réglementation sur les pêches (par ex., des procédures administratives simplifiées).
7. Il importe que la législation précise clairement si les agents des services des pêches sont habilités à percevoir le montant de l'amende auprès du contrevenant moyennant la remise d'un reçu ou si tous les paiements doivent être effectués au bureau central du service des pêches ou auprès d'un autre organisme de l'État.
8. L'un des inconvénients de l'amende payable sur-le-champ ou du constat d'infraction est qu'ils n'ont pas toujours l'effet dissuasif nécessaire pour prévenir la récidive. Par exemple, si la possession de langoustes sous-taille est passible d'une amende d'un montant forfaitaire de 40 dollars néo-zélandais et que la valeur unitaire d'une langouste est aussi de 40 dollars néo-zélandais, le contrevenant aura tout intérêt à tenter sa chance, au risque de se faire prendre, puisque la somme que pourrait lui rapporter la vente de cinq ou six langoustes (240 dollars) est supérieure au montant de l'amende forfaitaire (40 dollars seulement). La probabilité de se faire prendre étant faible, certains parieurs y verraient une très belle cote. Dans l'exemple ci-dessus, la pénalité devient un simple frais de fonctionnement qui est ensuite répercuté sur l'acheteur. Il convient également de noter que chaque fois que le contrevenant se fait prendre, il ne lui en coûte que 40 dollars néo-zélandais. Une telle sanction exerce un effet dissuasif limité, et aucune majoration n'est prévue en cas de récidive ou de possession de plusieurs spécimens du produit interdit.
9. Il existe plusieurs solutions pour pallier ce problème, parmi lesquelles la mise en place d'un système de points de pénalité en complément des amendes payables sur-le-champ ou des constats d'infraction. L'annexe 1 présente un exemple de système de points de pénalité et en expose le fonctionnement.

Annexe 1

Système de points de pénalité

Qu'est-ce qu'un système de points de pénalité ?

Il s'agit d'un système où les pêcheurs, les vendeurs de poisson ou les membres du public accumulent des points de pénalité pour chaque infraction ou manquement commis à la législation relative à la pêche. Lorsqu'un certain nombre prédéterminé de points est atteint en un laps de temps préétabli, une sanction telle qu'une suspension de permis est imposée.

Comme un système de points de pénalité fonctionne-t-il ?

Dans l'exemple ci-dessous, qui concerne un fournisseur de poissons, l'accumulation de 12 points de pénalité sur une période de trois ans entraîne une sanction automatique, à savoir la perte du permis de vente. L'amende correspondant à chaque point de pénalité double à chaque récidive afin d'accroître l'effet dissuasif de la sanction imposée pour le non-respect de la réglementation ; le nombre de points de pénalité par infraction augmente également à chaque récidive.

1^{re} infraction – mise en garde formelle

2^e infraction - 1 point de pénalité et une amende de \$40

3^e infraction - 2 points de pénalité et une amende de \$80

4^e infraction – 4 points de pénalité et une amende de \$60

5^e infraction – 8 points de pénalité, une amende de \$320 et la perte automatique du permis de vente de poisson pendant six mois

L'intérêt du système de points de pénalité réside dans sa souplesse : il offre un moyen idéal d'instaurer des règles là où il n'en existait pas auparavant. Un système de points de pénalité offre aux agents une certaine latitude dans la mesure où la première infraction peut donner lieu à une simple mise en garde pendant qu'une action de sensibilisation et d'information sur les nouvelles règles en vigueur est menée auprès de la population. Au-delà d'un laps de temps déterminé, le système de points de pénalité permet également d'imposer des sanctions plus lourdes en cas de récidive sans pour autant devoir engager de longues et coûteuses poursuites devant les tribunaux.

Un système de points de pénalité peut être simple ou complexe, selon les besoins. Dans un système simple, un manquement à la réglementation revêt le même poids qu'une infraction et emporte donc la même sanction. Dans un système plus complexe, les sanctions diffèrent en fonction de la gravité de l'infraction. Ainsi, la capture et la mise à mort d'un spécimen d'une espèce protégée telle qu'une tortue de mer peuvent être passibles d'une sanction plus lourde que la possession d'un crabe de cocotier de taille insuffisante.

Comme indiqué précédemment, les sanctions peuvent prendre d'autres formes que des amendes. Des travaux d'intérêt général tels que le fauchage des accotements routiers ou l'entretien/la peinture d'édifices publics peuvent également être envisagés. L'essentiel consiste à imposer des sanctions socialement acceptables, mais suffisamment dissuasives pour éviter que les infractions ne soient commises.

Quel est le coût d'un système de points de pénalité ?

Selon la taille de la population et du pays/territoire, les coûts peuvent être maintenus à un niveau très bas ou absorbés au moins en partie par l'État. Un simple tableur Excel suffit pour assurer le fonctionnement du système de points de pénalité et une personne bien formée peut se charger à elle seule de son administration. Le temps à consacrer chaque semaine au système dépendra bien évidemment du degré de respect de la réglementation et le nombre d'infractions. Dans un premier temps, il faudra peut-être compter deux heures par jour, mais, à mesure que la population se familiarisera avec le système et que la fréquence des récidives diminuera, une à deux heures hebdomadaires devraient suffire.

Autres aspects à prendre en considération

Le système de points de pénalité doit être inscrit dans la législation. En cas d'absence d'une telle disposition, un amendement devra être introduit dans la loi en vigueur la plus pertinente. Dans l'idéal, le système de points de pénalité devrait être relié au système d'octroi de permis ou d'enregistrement. L'identité du contrevenant pourrait alors être communiquée à l'administration, qui tiendrait un registre des infractions commises et des sanctions infligées et, bien entendu, du nombre de points de pénalité accumulés.

Il convient également de déterminer si le système de points de pénalité devrait s'appliquer de manière uniforme à la population locale, aux opérateurs étrangers et aux touristes. En théorie, les opérateurs étrangers et les touristes pourraient contrevenir à la législation au moins une fois et n'écoper que d'une mise en garde ou d'une sanction mineure. Peut-être faudrait-il appliquer aux vacanciers récalcitrants et aux opérateurs étrangers en infraction avec la réglementation un système d'amendes payables sur-le-champ d'un montant majoré ?