

Document d'information n° 1 (atelier)

Original : anglais

Informations sur le suivi, le contrôle, la surveillance et
l'application de la réglementation 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 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.



Introduction

1. Les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) sont présentées comme une infraction très grave dans les pêcheries thonières hauturières. Elles participent activement à la détérioration des stocks de poissons ciblés, sources de précieux revenus et de retombées économiques pour nombre des États et Territoires membres de la Communauté du Pacifique (CPS). Les sanctions prévues, notamment les amendes, sont très lourdes, et les opérations de suivi, de contrôle, de surveillance et d'application de la réglementation (ou police des pêches ; SCS-P) menées par les pays insulaires océaniques jouissent d'un soutien solide de la part de plusieurs partenaires internationaux. Enfin, les pays membres ont à leur disposition de nombreuses données et de multiples moyens de vérification du respect des règles à l'appui des activités visant à repérer la pêche INN, la décourager et, à terme, limiter son occurrence.
2. Par comparaison, la pêche INN ciblant les ressources halieutiques côtières et aquacoles ne suscite que très peu d'attention, ce qui s'explique par de nombreuses raisons et notamment par les ressources limitées dont disposent les pays ; les pêches côtières et l'aquaculture se retrouvent alors en concurrence avec d'autres postes de dépenses tels que l'éducation, la santé et les infrastructures dans la répartition du budget.
3. Qui plus est, les politiques régionales relatives aux pêches côtières et à l'aquaculture établissent clairement que la gestion des ressources halieutiques côtières en Océanie relève des communautés. Les difficultés que rencontrent les services des pêches des pays océaniques pour desservir les provinces ou îles périphériques, du fait de leur éparpillement géographique et de problèmes logistiques, justifient en partie cette approche. À cela s'ajoute le fait que les communautés jouissent de droits historiques ou traditionnels sur les pêcheries côtières.

Principales différences entre les activités de SCS-P ciblant la pêche hauturière et celles ciblant la pêche côtière

4. Dans la filière de la pêche hauturière, les infractions sont pour la plupart relativement simples à caractériser. En règle générale, elles sont le fait de navires de pêche industrielle, battant souvent pavillon d'un pays pratiquant la pêche en eaux lointaines et susceptibles d'opérer dans la zone économique exclusive (ZEE) d'un État côtier au titre d'un accord de pêche ou d'un contrat d'affrètement conclu entre l'État du pavillon et l'État côtier concerné. Ce type d'affaires ne présente généralement pas de difficultés pour les agents des services des pêches : une infraction commise par un navire de pêche industrielle à la législation de l'État de son pavillon ou celle de l'État côtier est constatée, et la sanction prévue pour cette infraction est appliquée. On est très clairement dans un scénario opposant un pays insulaire océanique à une entreprise ou un navire de pêche industrielle, qui ne laisse aucune place au compromis, ni aucun espoir possible. En présence d'une infraction, toutes les parties ont connaissance des conséquences encourues.
5. Dans le cas des pêches côtières et de l'aquaculture, les services de police des pêches évoluent dans un environnement très différent, aux contours bien moins nets que ceux du secteur hauturier. Un agent peut par exemple être obligé de constater une infraction commise par son cousin, qui a utilisé du matériel de pêche interdit, ou de saisir sur le marché local des produits trop petits capturés par un proche, ou encore d'infliger une amende à une tante parce qu'elle vend une espèce interdite. S'il s'agit bien dans chacune de ces situations d'un manquement à la réglementation, il est plus difficile pour un agent de sanctionner un proche ou un membre de sa communauté que de procéder à l'arrestation d'un contrevenant dans le secteur hauturier, l'agent n'ayant pas de liens personnels avec celui-ci.
6. Ces exemples témoignent de la nécessité de mettre en place un solide programme d'éducation et de sensibilisation des populations, jouissant d'une large diffusion publique. Ce programme peut se décliner sous la forme d'affiches à placarder sur les marchés, de brochures donnant des explications sur les raisons pour lesquelles certaines espèces sont interdites, et de panneaux d'information de grande taille installés sur les rampes de mise à l'eau, dans les points de vente et dans les restaurants proposant des espèces marines à leur carte.

7. Si l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel programme de sensibilisation ne relèvent pas de la responsabilité des agents des services des pêches, ceux-ci doivent toutefois bien maîtriser les supports disponibles et les informations qu'ils contiennent pour faire passer au mieux le message souhaité auprès du grand public. Cette hausse de leur niveau de connaissances leur facilitera considérablement la tâche quand ils seront confrontés à un proche ou un ami dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Justification de la nécessité du SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture

8. De nombreux articles scientifiques publiés dans la région concluent à une exploitation à leur maximum des ressources halieutiques côtières, voire, très souvent, à une surexploitation de celles-ci. Si ces conclusions concernent les poissons et les requins, elles s'appliquent aussi de plus en plus aux invertébrés, tels que les bécards et les holothuries, ainsi qu'aux coraux et aux éponges. Les ressources halieutiques côtières permettent à nombre de communautés côtières de nos membres de satisfaire leurs besoins quotidiens en protéines animales ; cela signifie que les taux d'exploitation de ces ressources doivent être encadrés si l'on veut garantir leur pérennité.
9. Dans le cadre de nos activités à la Communauté du Pacifique, on entend souvent que rien n'est rejeté dans le Pacifique pendant la pêche. Si, sous un certain angle, cela peut être louable car il n'y a pas de gaspillage, cela signifie également que des juvéniles sont pêchés avant même d'avoir pu se reproduire. Il faut donc faire évoluer les mentalités au sein des communautés et du grand public, avec pour objectif final que la capture et la conservation de juvéniles deviennent socialement inacceptables. Plusieurs pays ont déjà accompli de solides avancées dans ce domaine : ils ont adopté des textes de loi relatifs à la capture de juvéniles ou de poissons reproducteurs, accompagnés de campagnes d'éducation et de sensibilisation des populations qui sont dotées de financements substantiels.
10. Un solide dispositif de SCS-P est indispensable dans l'aquaculture en vue de prévenir l'importation de risques liés à la biosécurité et l'impact négatif des fermes aquacoles sur l'environnement. Les droits fonciers, l'eau et le défrichage sont d'autres domaines à réglementer. Des activités de SCS-P sont également nécessaires pour protéger les investissements réalisés au sein de leur exploitation par les aquaculteurs, fortement exposés à un risque de vol de leurs stocks.
11. La croissance démographique et le changement climatique accroissent les pressions exercées sur les ressources marines des petits pays insulaires. Les ressources halieutiques côtières et aquacoles contribuent grandement à la sécurité alimentaire et économique de ces pays et doivent en conséquence faire l'objet d'une gestion prudente visant à limiter ces pressions. La mise en place de dispositifs efficaces et efficients de SCS-P est cruciale si l'on veut garantir l'efficacité des mesures de gestion, et ces dispositifs font partie intégrante de l'avenir durable des ressources halieutiques côtières et aquacoles d'un pays.

Raisons expliquant l'efficacité limitée actuelle du SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture

12. Si les activités de SCS-P ont une efficacité limitée dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture, c'est avant tout en raison des liens familiaux et communautaires solides qui unissent les agents des services des pêches, les décideurs et les contrevenants. Comme expliqué plus haut, ces liens personnels étroits se transforment en obstacles quand il s'agit de constater des manquements mineurs à la réglementation – la possession de quelques produits illégaux ou la capture de quelques poissons n'ayant pas la taille requise par exemple –, car ces faits ne sont pas perçus comme des infractions graves en matière de pêche INN.

13. Autre raison, secondaire mais tout aussi importante, expliquant le succès limité des dispositifs de SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture : la complexité et le coût, en termes d'investissements financiers comme de ressources humaines, du régime traditionnel d'application de la réglementation en vigueur dans le monde développé occidental. Qu'il s'agisse des investissements financiers ou des ressources humaines, nombre de nos pays membres n'en sont pas suffisamment dotés.
14. Le régime de SCS-P des pays occidentaux repose sur une série de protocoles solides et forts d'un soutien de longue date, qui sont acceptés dans ces sociétés. Les agents des services des pêches relèvent un comportement suspicieux lors d'une inspection ou mission de routine, ou bien reçoivent des informations concernant un comportement illicite sur le point d'avoir lieu. Ils prennent alors des notes détaillées sur le comportement en question, interrogent les suspects et les témoins, recueillent des preuves supplémentaires – des photos ou des produits saisis, par exemple –, stockent ces éléments à des fins d'utilisation future, consignent tout ce qui a été vu, entendu ou qui a un lien avec le comportement suspicieux, puis compilent l'ensemble de ces informations une fois de retour au bureau. Celles-ci sont ensuite traitées en vue de monter un dossier susceptible d'être utilisé par le parquet en justice. Pour constituer un dossier, les agents des services des pêches peuvent avoir besoin de mener plusieurs inspections ou de relever plusieurs manquements, ce qui peut prendre du temps. Une fois qu'ils estiment disposer d'un dossier solide, ils le transmettent à un administrateur ou décideur, qui décide de la suite à donner. Le contrevenant peut se voir notifier un simple avertissement, infliger une amende ou, en cas d'infraction grave, être visé par des poursuites judiciaires.
15. Si elle demande beaucoup de travail et d'argent, cette approche offre toutefois les meilleures chances possibles de l'emporter en justice, notamment pour ce qui est des infractions les plus graves où le dossier doit impérativement avoir été méticuleusement préparé pour que la défense ne puisse pas saper les poursuites engagées par le procureur. Cela dit, s'agit-il de l'approche la plus pertinente pour ce qui est des infractions mineures, telles que la vente sur un marché de quelques burgaux ou d'une autre espèce interdite ou le débarquement d'un ou deux poissons trop petits ?

Une approche différente du SCS-P pour les infractions mineures

16. La Communauté du Pacifique propose une approche simplifiée aux pays intéressés. Pour ceux où l'approche traditionnelle du SCS-P porte ses fruits, nous leur proposons de poursuivre dans cette voie et de renforcer l'efficacité de leurs dispositifs au moyen d'une formation avancée, consacrée notamment à la constitution de dossiers plus approfondis¹. Cette formation complémentaire serait dispensée dans un souci de renforcement des structures et atouts existants des membres.
17. Les membres qui disposent de capacités de SCS-P limitées, ou qui confient la majeure partie des activités dans ce domaine à des agents habilités ou des agents locaux des services de répression, sont invités à envisager une approche différente reposant sur l'utilisation d'un livret incident-entrevue pour constater une infraction, couplé si besoin à des amendes payables sur-le-champ ou des avis de contravention pour éviter, dans la mesure du possible, l'ouverture d'une procédure judiciaire en cas d'infraction mineure.
18. Dans le cadre de la formation que nous dispensons actuellement sur le SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture, nous insistons beaucoup sur l'importance de consigner correctement toutes les informations nécessaires dans un carnet lors d'une inspection, d'une mission en mer ou à terre, ou d'autres procédures officielles. Il s'agit d'un carnet avec des pages blanches lignées, que les agents des services des pêches et les agents habilités sont formés à remplir de sorte que ce document puisse avoir une valeur juridique devant un tribunal. Malheureusement, une formation ne remplacera jamais l'expérience pratique de la consignation d'informations dans un carnet sur le terrain qui, bien évidemment, ne peut être acquise qu'après plusieurs années d'activité professionnelle. On peut citer à titre d'exemples plusieurs affaires de pêche INN dans

¹ Seraient notamment abordés les aspects suivants : la gestion des dossiers, les recherches, les enquêtes, les techniques avancées d'entretien dans une optique d'action en justice pour les infractions les plus graves. Ces questions seront traitées plus en détail dans un exposé qui sera présenté par le ministère néo-zélandais du Secteur primaire pendant l'atelier, dans l'après-midi.

les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture qui ont été portées devant la justice mais qui n'ont pas abouti, car le dossier transmis au parquet était mal préparé et que, dans certains cas, les carnets n'avaient pas été correctement remplis.

19. Le livret incident-entrevue explique en détail aux agents des services des pêches et aux agents habilités la procédure à suivre quand ils sont témoins d'une activité illégale, de sorte à ne pas passer à côté d'éléments importants en présence d'une infraction. Les agents y trouveront des informations détaillées sur chaque action à accomplir pour constater les faits, ainsi qu'une liste de points à cocher en fin de livret pour s'assurer qu'ils disposent de tous les éléments requis avant de quitter les lieux.
20. Le livret incident-entrevue que nous proposons de mettre en place pourrait aider les agents des services des pêches et les agents habilités à traiter les manquements mineurs. Il ne sera probablement pas suffisant pour que soient engagées des poursuites en cas d'infraction plus grave en matière de pêche INN, à moins d'être accompagné d'autres éléments de preuve, tels que des photos, des spécimens ou des documents officiels (reçus de vente, par exemple). En revanche, pour les infractions à la réglementation de moindre gravité, par exemple la vente de quelques burgaux, il devrait contenir suffisamment d'informations pour permettre à un responsable des pêches de prendre une décision éclairée quant à la suite à donner (avertissement formel, avis de contravention ou poursuites judiciaires).
21. Pour ne pas avoir à engager une action en justice pour certaines infractions, sachant que le nombre de poursuites qui aboutissent est faible dans de nombreux États et Territoires insulaires océaniques, on pourrait envisager d'instaurer, en sus du livret incident-entrevue, d'autres procédures telles que des avis de contravention, des amendes à payer immédiatement ou un système de points de pénalité². Il faudrait alors que la législation nationale autorise un agent des services des pêches ou un agent habilité à délivrer une amende forfaitaire afin de punir un comportement illégal. À l'instar des agents des services de gendarmerie ou de police municipale autorisés à verbaliser en cas d'infraction relative à la circulation routière (stationnement, excès de vitesse), ceux des services des pêches seraient alors habilités à infliger une peine d'amende ou une sanction similaire après avoir constaté une infraction sur le marché local ou au sein de leurs communauté. Un mécanisme de révision ou de recours devrait être proposé aux personnes estimant avoir été sanctionnées à tort (amende ou avis de contravention), sans pour autant que les modalités de contestation via ce mécanisme soient complexes, car le contrevenant conservera de toute façon la possibilité de faire valoir ses arguments devant un juge.
22. De nombreux États et Territoires insulaires océaniques ont déjà recours à des amendes payables sur-le-champ, des avis de contravention ou des procédures similaires pour ne pas avoir à engager de poursuites judiciaires pour certaines infractions ; cette approche n'est donc pas sans précédent dans la région. Des amendes à régler immédiatement sont en effet prévues dans les lois relatives aux ressources marines de plusieurs pays, dont les Îles Cook, les Fidji, Kiribati, la Nouvelle-Calédonie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, les Samoa américaines et Vanuatu. Certains, tels que les Îles Marshall, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon ou Tuvalu, se sont dotés de procédures à l'amiable pour régler certaines infractions à la réglementation sur les pêches.
23. Le livret incident-entrevue peut avoir une valeur juridique dans le cadre d'une action en justice ou d'une amende payable sur-le-champ. Si des poursuites sont engagées, il peut de la même façon qu'un carnet être présenté à titre de preuve devant un magistrat. En l'absence de poursuites, il permet de documenter ce sur quoi repose la décision prise par le responsable des pêches, mais aussi de motiver le recours d'une personne qui s'est vu délivrer un avis de contravention ou une amende.
24. Il conviendra d'adapter le contenu du livret incident-entrevue en fonction des besoins propres à chaque pays, ainsi que de dispenser aux pays intéressés une formation adéquate à son utilisation. Qui plus est, les livrets incident-entrevue bien renseignés et solidement étayés retraceront l'ensemble des activités illicites et pourront ainsi servir à cibler efficacement de futures activités de SCS-P.

² Ce point est abordé en détail dans le Document d'information n° 2. Le recours aux sanctions administratives dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture.

Amélioration du SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture

25. Pour améliorer les activités de SCS-P dans les domaines des pêches côtières et de l'aquaculture, il faut absolument amener les communautés et le grand public à accepter que le non-respect de la réglementation sur les pêches est une infraction, quelle que soit la nature ou la gravité des faits. Nous voulons à terme que les violations des réglementations aquacoles et halieutiques soient considérées socialement inacceptables – objectif qui ne pourra être atteint en l'absence de sanctions et de mesures dissuasives adaptées.
26. Lors de l'atelier, nous montrerons comment la criminalité organisée à grande échelle part de petits manquements de la part d'une personne ou d'une communauté. Prenons l'exemple d'un négociant sur un marché de Hong Kong qui propose des ailerons séchés de requin à 100 dollars É.-U./kg : ce n'est certainement pas lui qui s'est rendu dans le Pacifique pour pêcher ces requins. Il a pu se les procurer par le biais d'une chaîne d'intermédiaires, de fournisseurs et d'acheteurs, avec en bout de chaîne un pêcheur capturant ce produit. Le prélèvement des ailerons de quelques requins par une seule personne peut avoir une incidence limitée sur le stock, mais les effets cumulés de cette pratique au fil du temps pourraient s'avérer catastrophiques. Si les populations à l'échelon local ne comprennent pas que l'infraction commise par le pêcheur, aussi mineure soit-elle, reste contraire à la loi, alors la probabilité d'éradiquer ou de limiter l'exportation d'ailerons séchés de requin à plus grande échelle est fortement réduite.
27. Dans l'idéal, les spécialistes du SCS-P souhaitent pouvoir remonter jusqu'aux auteurs de délits graves et aux membres de groupes criminels organisés à partir des personnes qui sont à la source de l'infraction. Si la population a conscience qu'il est illégal de pêcher certaines espèces et qu'elle souscrit à la réglementation en ce sens, les réseaux de criminalité organisée verront alors une source d'approvisionnement facile se tarir et seront contraints de recourir à d'autres moyens. Or, à chaque fois que ces réseaux changent de mode opératoire, ils risquent davantage de se faire prendre en flagrant délit d'activité illégale.