



FONDS INTERNATIONAUX
D'INDEMNISATION DE
1971 ET DE 1992 POUR LES
DOMMAGES DUS À LA
POLLUTION PAR
LES HYDROCARBURES

COMITÉ EXÉCUTIF
60ème session
Point 5 de l'ordre du jour

71FUND/EXC.60/13

COMITÉ EXÉCUTIF
2ème session
Point 5 de l'ordre du jour

92FUND/EXC.2/7
11 janvier 1999
Original: ANGLAIS

INDEMNISATION DES PÊCHEURS SANS PERMIS

Note de l'Administrateur

Résumé:

Une société de consultants internationaux en pêche a effectué une étude relative aux prescriptions en matière de permis de pêche, au respect de ces prescriptions, aux restrictions quantitatives et aux sanctions prévues en cas de non respect desdites prescriptions et restrictions.

Mesures à prendre:

Examiner la politique des FIPOD concernant la recevabilité des demandes d'indemnisation présentées d'une part par les pêcheurs commerciaux ou pêcheurs pratiquant la pêche de subsistance sans permis et d'autre part par les pêcheurs dépassant les quotas établis.

1 Examen antérieur de la question par le Fonds de 1971

1.1 La question de savoir si les pêcheurs non munis d'un permis de pêche devraient ou non être indemnisés pour des pertes économiques dues à des sinistres relevant de la Convention de 1971 portant création du Fonds a été examinée par le Comité exécutif du Fonds de 1971 dans le contexte des sinistres de l'*Aegean Sea*, du *Braer*, du *Sea Empress* et du *Nissos Amorgos*.

1.2 Dans l'affaire de l'*Aegean Sea* (Espagne), le Comité exécutif s'était interrogé sur le point de savoir si des pêcheurs, des ramasseurs de coquillages et des mytiliculteurs devaient être titulaires d'un permis valide pour pouvoir être indemnisés. Le Comité avait estimé que, puisque le droit d'un demandeur à réparation était régi par le droit civil, le critère décisif devrait consister à déterminer si ce dernier avait ou non subi un préjudice économique effectif; le droit à indemnisation ne devait pas dépendre de la possession d'un permis (document FUND/EXC.36/10, paragraphe 3.3.3).

1.3 S'agissant de l'affaire du *Braer* (Royaume-Uni), le Comité exécutif avait noté qu'au Royaume-Uni le fait de pêcher sans permis était un délit pénal. Le Comité avait estimé que, dans ce cas précis, les demandes d'indemnisation des pêcheurs professionnels ne pourraient être acceptées que si les

intéressés possédaient un permis, étant donné que le Fonds de 1971 ne devait pas indemniser des pertes de recettes découlant d'activités pénalement répréhensibles. Quelques délégations, tout en souscrivant à ce point de vue, s'étaient demandé s'il n'y aurait pas là contradiction avec la position que le Fonds de 1971 avait adoptée en acceptant les demandes de pêcheurs et de ramasseurs de coquillages ne possédant pas de permis dans le contexte du sinistre de l'*Aegean Sea*, puisque la recevabilité d'une demande ne devrait pas, à leur avis, être fonction de la classification de l'infraction dans la législation nationale, par exemple en tant que délit pénal ou manquement à une règle administrative (document FUND/EXC.39/8, paragraphes 3.3.12 et 3.3.13).

1.4 Compte tenu de la décision prise par le Comité exécutif dans l'affaire du *Braer*, l'Administrateur avait rejeté, dans l'affaire du *Sea Empress*, des demandes de pêcheurs qui ne possédaient pas un permis en bonne et due forme.

1.5 Lors de l'examen des demandes nées du sinistre du *Nissos Amorgos* (Venezuela), à la 54ème session du Comité exécutif, un certain nombre de délégations se sont demandé si, quand on évaluait la recevabilité des demandes de pêcheurs ne possédant pas de permis, il fallait établir une distinction entre le droit administratif et le droit pénal, c'est-à-dire déterminer si la pêche sans permis était un délit pénal ou une infraction aux règles administratives. Un certain nombre de délégations ont estimé que le Fonds de 1971 ne devrait pas verser d'indemnités pour des pertes découlant d'activités illégales, et que ce principe devrait s'appliquer que ces activités constituent une infraction aux règles administratives ou un délit pénal. Il a été souligné que l'obligation de détenir un permis visait souvent à protéger les ressources halieutiques. On a également fait remarquer que si, comme au Venezuela, les prises illicites étaient passibles de confiscation, il ne serait pas correct de verser des indemnités pour des pertes de captures qui auraient pu être confisquées. Un certain nombre de délégations ont également mentionné que si l'on établissait une distinction entre droit pénal et droit administratif, les décisions prises par le Fonds de 1971 dans les différents États Membres manqueraient de cohérence, et elles ont souligné que les conventions devaient être appliquées de façon uniforme dans tous les États Membres. Plusieurs délégations ont jugé qu'il était nécessaire d'établir une distinction entre la pêche commerciale et la pêche non commerciale (par exemple de subsistance) (document 71FUND/EXC.54/10, paragraphe 3.1.31).

1.6 Certaines délégations ont estimé que le Fonds de 1971 devrait, dans l'affaire du *Nissos Amorgos*, adopter la position qu'il avait prise dans l'affaire de l'*Aegean Sea*, telle qu'elle est exposée au paragraphe 1.2 ci-dessus. En particulier, la délégation espagnole a déclaré qu'il était primordial de maintenir telle quelle la politique actuelle du Fonds de 1971 et de permettre aux pêcheurs sans permis d'être indemnisés dans les cas où la sanction en vigueur était purement administrative et l'indemnisation était régie par le droit civil.

1.7 À sa 54ème session, le Comité exécutif a décidé que des indemnités ne devraient pas être versées dans l'affaire du *Nissos Amorgos* aux pêcheurs qui ne possédaient pas de permis valide alors qu'ils y étaient tenus en vertu du droit vénézuélien. Il a en outre été décidé qu'une indemnisation devrait être payable aux pêcheurs qui n'étaient pas soumis à l'obligation d'avoir un permis en vertu du droit vénézuélien, sous réserve que le demandeur montre qu'il avait subi un préjudice économique du fait du sinistre (document 71FUND/EXC.54/10, paragraphe 3.1.32).

1.8 Dans l'affaire du *Sea Prince*, des demandes ont été soumises par six associations villageoises de pêche dont les membres avaient exercé leurs activités dans des zones de pêche communes sans posséder de permis valide alors que, conformément à la législation coréenne applicable, le permis était obligatoire. Le Comité a noté que cinq associations villageoises de pêche étaient impliquées dans des différends relatifs aux limites des zones de pêche et ne pouvaient obtenir de permis tant que les conflits duraient. Étant donné qu'il était manifeste que les permis seraient délivrés une fois les différends résolus, le Comité avait décidé que les demandes d'indemnisation soumises par les membres de ces cinq associations devaient être jugées recevables dans leur principe. S'agissant de la sixième association villageoise, le Comité a estimé que l'absence de permis était due à la négligence du responsable de l'association. Étant donné qu'il était évident que le permis aurait été délivré si la demande en avait été faite, le Comité a décidé que les demandes émanant des membres de cette

association-là seraient également jugées recevables dans leur principe (document 71FUND/EXC.58/15, paragraphes 3.3.14 et 3.3.15).

1.9 Reconnaissant l'importance de la question de l'indemnisation des pêcheurs sans permis, le Comité exécutif, à sa 54ème session, a chargé l'Administrateur d'étudier cette question plus avant, de façon à ce qu'il puisse réexaminer, à une session ultérieure, la politique du Fonds de 1971 à l'égard de telles demandes. Le Comité a appelé l'attention sur le fait qu'il était nécessaire de tenir compte des circonstances différentes régnant dans les divers États Membres, en particulier dans les pays en développement, mais il a aussi reconnu combien il importait que le Fonds de 1971 adopte des décisions homogènes à l'égard des demandes soumises dans les divers États Membres. Le Comité a noté que les éléments suivants pourraient, entre autres, être pris en considération: type et gravité des sanctions, type de pêche (par exemple pêche commerciale par opposition à pêche de subsistance), et raison motivant l'obligation de détenir un permis, par exemple en vue de la protection des stocks de poisson ou à des fins statistiques (document 71FUND/EXC.54/10, paragraphe 3.1.33).

2 Étude menée par les consultants

2.1 Mandat

2.1.1 En application des consignes que lui avait données le Comité exécutif du Fonds de 1971, l'Administrateur a chargé une société de consultants internationaux en pêche de mener une étude du secteur de la pêche dans un échantillon représentatif de pays, et ce afin d'examiner les questions suivantes:

- a) si, et dans quelle mesure, les activités de pêche nécessitent une licence ou un permis et dans quelle mesure la législation en vigueur et les sanctions correspondantes sont appliquées; et
- b) la réglementation relative aux restrictions quantitatives et l'application d'éventuelles sanctions en cas d'infraction.

2.1.2 Neuf pays de huit sous-régions différentes ont été retenus aux fins de l'étude pour constituer un échantillon représentatif des pays en développement et des pays relativement développés, des différents types et méthodes de pêche (allant de la pêche de subsistance à la pêche industrielle à grande échelle), et des différents systèmes juridiques.

2.1.3 Les questions suivantes ont été examinées:

- a) les sources de la législation en matière de pêche;
- b) la mesure dans laquelle les activités de pêche nécessitent ou non une licence ou un permis;
- c) l'existence ou non de mesures de protection et de gestion des ressources halieutiques, telles que quotas, périodes de fermeture de la pêche et zones interdites
- d) les mécanismes de suivi, de contrôle, et de surveillance et l'application des lois et règlements relatifs à la pêche;
- e) les sanctions en cas d'infraction; et
- f) la mesure dans laquelle la législation est effectivement respectée.

2.2 Conclusions des consultants

2.2.1 On trouvera résumées ci-après les conclusions auxquelles les consultants sont parvenus en ce qui concerne les systèmes de licences, de permis et de quotas dans les pays étudiés.

Licences et permis

2.2.2 À l'exception de la pêche de subsistance pratiquée dans certains pays en développement, la quasi-totalité des activités relatives à la pêche nécessitent l'obtention d'une licence ou d'un permis, délivré par une autorité compétente en matière de gestion de la pêche, qui sera le plus souvent une administration publique. Il s'agit avant tout de donner à l'autorité compétente le moyen de contrôler l'intensité de pêche, et ce dans l'optique de la protection ou de la gestion d'une zone de pêche particulière.

2.2.3 Dans bon nombre de pays, le système des permis n'est pas assez développé, ou alors insuffisamment mis en oeuvre, ce qui a quelquefois comme corollaire le non-respect du système par les pêcheurs, qui ne voient pas l'utilité du permis.

2.2.4 Dans tous les pays passés en revue, la législation en vigueur contraint les pêcheurs commerciaux à obtenir un permis. Dans certains pays, le permis délivré précise les zones de pêche autorisées, le type d'appareils à utiliser et l'espèce dont la pêche est autorisée.

2.2.5 Plus il s'agit d'une pêche à forte intensité et plus la pêche est développée, plus il y a de chances que les pêcheurs respectent la réglementation en vigueur en matière de permis.

2.2.6 La distinction entre pêche commerciale et pêche de subsistance a posé un problème particulier. En effet, les deux secteurs peuvent se chevaucher, notamment dans les pays en développement.

2.2.7 Les sanctions prévues en cas de pêche sans permis varient d'un pays à l'autre. Elles sont quelquefois lourdes, pouvant aller de l'amende jusqu'à la peine de prison, en passant par la confiscation du navire, des appareils ou de la prise.

Quotas

2.2.8 Les systèmes de gestion de la pêche au moyen de quotas ont été conçus dans le but de protéger les stocks de poisson et d'assurer la durabilité de la pêche. Or, seuls quatre des pays retenus pour l'étude avaient mis en place un tel système.

2.2.9 Si l'obligation de détenir un permis existe pour la plupart des types de pêche de par le monde, les quotas sont bien moins fréquents, du fait des problèmes pratiques d'application, notamment quand il s'agit d'activités touchant plusieurs espèces ou concernant un grand nombre de pêcheurs pratiquant leur activité à petite échelle.

2.2.10 Les sanctions prévues en cas de dépassement d'un quota sembleraient se limiter à une amende ou à la suspension, la réduction ou le retrait du quota.

2.2.11 Là où les quotas sont effectivement contrôlés, ils pourraient servir utilement à déterminer l'éventuelle perte économique due à une pollution et, le cas échéant, le montant de ces pertes.

2.3 Recommandations des consultants

2.3.1 Les consultants estiment que, en règle générale, les pêcheurs qui dépassent les quotas fixés ou qui pratiquent la pêche commerciale sans détenir de permis ne devraient pas être indemnisés s'ils sont victimes de dommages par pollution. S'il n'est guère envisageable de demander aux FIPOLE de faire appliquer les législations nationales en matière de pêche, l'étude insiste par contre sur la nécessité d'examiner les demandes d'indemnisation de manière très attentive. Les consultants font valoir la

difficulté de cette tâche dans les cas où les autorités nationales ont du mal à faire respecter leur législation, où les statistiques relatives aux prises sont rares et où l'on est pas sûr du statut de l'espèce en jeu.

2.3.2 Les consultants estiment en revanche que, à l'intérieur de cette politique générale, il serait peut-être opportun de faire preuve d'une certaine souplesse à l'égard de la pêche de subsistance dans les pays en développement, étant donné que, dans le cas d'un déversement, la stricte application de la législation nationale pourrait entraîner de réelles difficultés économiques. Ils pensent toutefois que les FIPOL devraient examiner les demandes d'indemnisation avec le plus grand soin afin de s'assurer qu'il s'agit bien de pêche de subsistance.

2.3.3 Tout en reconnaissant la difficulté de la tâche, les consultants recommandent la mise au point de directives, essentiellement axées sur la situation économique des pêcheurs pratiquant la pêche de subsistance en dehors de la législation nationale en vigueur. Au nombre des facteurs qui, de l'avis des consultants, pourraient être pris en compte figurent le revenu des intéressés par rapport au PIB de l'État, l'existence éventuelle d'un filet de sécurité économique et la situation eu égard à la sécurité alimentaire. Les consultants font observer que les directives pourraient s'appuyer sur les données existantes sur l'économie de la pêche à petite échelle. Selon eux, il conviendrait également de tenir compte de la situation concrète en ce qui concerne l'application effective de la législation nationale, mais aussi de la nature du délit commis par un pêcheur sans permis.

3 Examen de la question par l'Administrateur

3.1 La question de savoir si une infraction aux prescriptions en matière de permis de pêche est passible de sanctions soit pénales soit administratives est en grande partie fonction de la tradition législative du pays intéressé. L'Administrateur estime que la question de savoir si un pêcheur qui ne détient pas le permis requis ou dont les prises excèdent les quotas a droit ou non à être indemnisé ne devrait pas dépendre de la nature de l'infraction - délit pénal ou manquement administratif. En effet, une telle distinction entraînerait une certaine incohérence dans les décisions prises par les FIPOL d'un État membre à l'autre.

3.2 L'Administrateur convient avec les consultants que les FIPOL devraient s'en tenir à leur politique consistant à ne pas verser d'indemnités au titre de pertes alléguées de prises en dépassement des quotas fixés par les autorités compétentes.

3.3 L'Administrateur est d'avis que les FIPOL devraient également s'en tenir à leur politique consistant à refuser les demandes émanant de pêcheurs commerciaux qui s'adonnent à leur activité en violation de prescriptions en matière de permis consacrées dans la législation nationale ou s'en inspirant.

3.4 En revanche, l'Administrateur estime que les FIPOL devraient faire preuve d'une certaine souplesse s'agissant de demandes présentées par des pêcheurs commerciaux non munis du permis requis s'il existe des raisons valables à l'absence de permis. Telle fut la décision prise par le Fonds de 1971 dans l'affaire du *Sea Prince* (paragraphe 1.8 ci-dessus). Certes, il pourrait être difficile de déterminer si ces raisons valables existent ou non, mais c'est là une question qu'il faudrait trancher dans chaque cas d'espèce.

3.5 En ce qui concerne la pêche dite de subsistance pratiquée par des particuliers essentiellement pour nourrir leur famille, l'Administrateur pense qu'il serait opportun de revoir la politique des FIPOL. Il y a lieu de noter que dans certains pays en développement, il n'est pas obligatoire de détenir un permis de pêche pour s'adonner à la pêche de subsistance. Dans certains pays, il se peut que le permis soit obligatoire, alors que dans la pratique cette obligation n'est pas mise en oeuvre. Si l'on refusait d'indemniser les pêcheurs pratiquant la pêche de subsistance, cela reviendrait à refuser d'indemniser les personnes les plus vulnérables au cas où un déversement d'hydrocarbures en venait

à affecter leurs moyens d'existence. Il serait toutefois impératif d'examiner la question de la définition de la pêche de subsistance.

3.6 L'Administrateur est d'accord avec les consultants en ce qui concerne l'utilité de directives relatives à la recevabilité de demandes d'indemnisation se rapportant à la pêche de subsistance. Il propose d'examiner la question plus avant avec les experts des FIPOL, ainsi qu'avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Dans toute étude de la question il importerait, de l'avis de l'Administrateur, de déterminer la manière dont il conviendrait de distinguer entre pêche commerciale et pêche de subsistance.

4 Mesures que le Comité exécutif est invité à prendre

Le Comité exécutif est invité à:

- a) examiner les renseignements figurant dans le présent document;
 - b) examiner la position du Fonds eu égard à la recevabilité des demandes suivantes:
 - i) demandes au titre de pertes alléguées de prises dépassant les quotas établis par les autorités compétentes;
 - ii) demandes présentées par des pêcheurs commerciaux qui n'auraient pas respecté les prescriptions en matière de permis; et
 - iii) demandes présentées par des particuliers s'adonnant à la pêche de subsistance; et
 - c) se prononcer sur la question de savoir s'il conviendrait d'établir des directives en ce qui concerne la recevabilité de demandes d'indemnisation se rapportant à la pêche de subsistance.
-