



International Oil Pollution
Compensation Funds

Guide à l'usage des États Membres

Gestion des fermetures de pêcheries et des restrictions
de la pêche à la suite d'un déversement d'hydrocarbures

Publié par les Fonds internationaux d'indemnisation pour les
dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

Tous droits réservés ©IOPC Funds 2016

La reproduction du présent rapport est autorisée exclusivement
à des fins personnelles et éducatives, mais il est toutefois
demandé de citer la source.

Il est interdit de reproduire, de mettre à disposition ou de se
procurer ce rapport à des fins commerciales.

Tous les autres droits sont réservés.

Remerciements

Les FIPOL adressent leurs remerciements à l'International Tanker
Owners Pollution Federation Ltd. (ITOPF), qui a étroitement collaboré
avec le Secrétariat des FIPOL en vue d'élaborer les présentes
directives, et ce par le partage de ses connaissances et sa précieuse
contribution au contenu de cette publication.

L'ITOPF, experte dans le domaine de la lutte contre la pollution,
travaille régulièrement avec les FIPOL et fournit un large éventail
de services techniques aux propriétaires de navires et à leurs
assureurs, ainsi qu'aux gouvernements.

Photographies

Pages 5, 23 et 25 Shutterstock

Pages 8, 9, 12, 13 et 18 FIPOL

Page 15 ITOPF

Page 17 Press Association

Page 19 KOMOS

Page 20 General Marine Surveyors & Co Ltd

Conception: thecircus.uk.com

Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

Directives à l'intention des États Membres

Gestion des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche à la suite d'un déversement d'hydrocarbures

Édition de 2016



Table des matières

1	Introduction	4
	Que sont les FIPOL?	4
	Qui peut soumettre une demande d’indemnisation et comment?	4
	À qui est destiné ce document d'orientation?	4
2	Imposition de mesures d'urgence à la suite d'un déversement d'hydrocarbures	6
	Généralités	6
	Pourquoi ferme-t-on des pêcheries et impose-t-on des restrictions de la pêche en cas de déversement d’hydrocarbures?	6
	Options à envisager après un déversement d’hydrocarbures	7
	Principe de précaution pour la protection de la santé publique	7
	Contamination des produits de la mer par les hydrocarbures	7
	Perturbation des activités de pêche par les opérations de lutte contre la pollution à la suite d'un déversement d'hydrocarbures	8
	Préservation de la confiance du marché	9
3	Fermetures de pêcheries ou restrictions des activités de pêche	10
	Dispositions en prévision de situations d'urgence	10
	Mise en application des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche	10
	Étude de cas: le SEA EMPRESS	12
	Suivi et évaluation	13
4	Levée des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche	16
	Quand et comment décider de la levée	16
	Communication avec les parties prenantes concernées et le public	16
	Étude de cas: l'ERIKA	17
5	Demandes d'indemnisation nées des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche	18
	Recouvrement des pertes	18
	Étude de cas: le HEBEI SPIRIT	19
	Types de documents et de renseignements utilisés dans le cadre des restrictions de la pêche pour déterminer l’incidence de ces dernières sur les demandes soumises dans le secteur de la pêche	21
	ANNEXE	22
	Planification des situations d'urgence pour les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche	22
	Énoncé des principes	23
	Planification générale	23
	État de préparation opérationnelle	24
	État de préparation institutionnelle	24

Préface

La présente brochure contient des lignes directrices de caractère général pour la gestion des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche à la suite d'un sinistre ayant entraîné un déversement d'hydrocarbures. Elle est conçue tout particulièrement pour apporter une aide aux gouvernements et à leurs administrations chargées de la gestion des ressources halieutiques et de la protection de la santé publique. Y sont énoncées les questions que les États Membres pourront envisager de prendre en compte au moment de prévoir ou de mettre en œuvre des fermetures de pêcheries ou des restrictions de la pêche par suite d'un déversement d'hydrocarbures. Ce texte a été adopté en avril 2016 par le Conseil d'administration du Fonds de 1992, agissant au nom de l'Assemblée du Fonds de 1992, à sa 15ème session tenue en avril 2016, et par l'Assemblée du Fonds complémentaire à sa 12ème session.

L'expérience montre que le recours à des fermetures de pêcheries comme moyen de protéger le public contre la consommation de produits de la pêche contaminés est susceptible de varier fortement d'un déversement à l'autre. Dans certains cas où existait un risque de contamination des aliments d'origine marine aucune gestion ou presque de la situation n'est intervenue, tandis que dans d'autres cas des zones d'interdiction ont été imposées d'une durée et d'une étendue excessives, allant bien au-delà d'une interprétation raisonnable permettant de prévoir un risque pour la santé publique ou le risque de voir des produits contaminés arriver jusque sur les marchés.

Les présentes directives visent à aider les États Membres à parvenir à un certain degré de préparation leur permettant, avant qu'un déversement ne se produise dans leurs eaux, de surveiller la contamination des produits de la pêche et de gérer les fermetures. Elles visent également à expliquer comment la manière d'appliquer de telles mesures peut avoir une incidence sur l'évaluation que l'assureur du propriétaire du navire et/ou le Fonds de 1992 feront des demandes d'indemnisation soumises par le secteur de la pêche en réaction à ces mesures.

Pour que l'assureur du propriétaire et/ou le Fonds de 1992 puissent régler les demandes d'indemnisation au titre du manque-à-gagner entraîné par l'impossibilité de pêcher ou de récolter les produits de la mer par suite de l'imposition d'une interdiction ou d'une autre restriction de la pêche, l'interruption doit être jugée raisonnable. Pareille décision sera prise après un examen approfondi des circonstances entourant le déversement et des renseignements qui auront servi à justifier l'interruption de la pêche. Toutefois, puisque le Fonds de 1992 ne remboursera que ce qu'il considèrera comme équitable, il reconnaît également que dans les situations où il jugera que les fermetures de pêcheries ont été d'une durée dans le temps et d'une étendue dans l'espace peu raisonnables, les pêcheurs/pisciculteurs seront placés dans une situation potentiellement difficile. Les pêcheurs ne pourront pas pêcher et ne pourront donc pas gagner leur vie sans enfreindre le règlement interdisant la pêche. Il est de ce fait essentiel que lorsqu'on impose une interdiction ou d'autres restrictions, les critères pour les lever soient également bien définis.

Il est à noter que suivre ces directives ne garantit pas que toute demande d'indemnisation née de l'imposition des fermetures de pêcheries ou de restrictions de la pêche à la suite d'un déversement d'hydrocarbures soit approuvée. La présente brochure ne traite pas de manière détaillée de points de droit ou de la recevabilité des demandes et ne doit pas être considérée comme donnant des conventions internationales pertinentes une interprétation faisant foi.

Diverses autres publications conçues pour aider aussi bien les États que les demandeurs, notamment le Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992, sont disponibles sur la page des publications du site Web des FIPOL (www.fipol.org).

1. Introduction

Que sont les FIPOL?

Les Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) sont deux organisations intergouvernementales (le Fonds de 1992 et le Fonds complémentaire) établies par des États dans le but d'indemniser les victimes des dommages par pollution résultant de déversements d'hydrocarbures persistants provenant de navires-citernes.

Le régime international d'indemnisation actuel est fondé sur deux conventions: la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Convention de 1992 sur la responsabilité civile) et la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Convention de 1992 portant création du Fonds), ainsi que sur le Protocole de 2003 à la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Protocole portant création du Fonds complémentaire).

Qui peut soumettre une demande d'indemnisation et comment?

Toute personne qui a subi un dommage par pollution dans un État partie aux Conventions peut soumettre une demande d'indemnisation contre le propriétaire du navire ou contre les FIPOL. Des informations sur les États actuellement membres des FIPOL peuvent être obtenues sur: www.fipol.org. Seules les demandes répondant à des critères spécifiques, établis dans le Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992, donnent lieu à indemnisation.

À qui est destiné ce document d'orientation?

Ces directives sont destinées essentiellement à servir d'outil de référence aux gouvernements et aux autorités compétentes chargées de la gestion des aliments d'origine marine produits localement et de la mise en œuvre de mesures de gestion d'urgence en cas de déversements d'hydrocarbures. La présente brochure peut également servir de référence utile aux particuliers, aux associations de pêcheurs, aux pêcheries et aux exploitations de mariculture, aux bureaux locaux de traitement des demandes d'indemnisation et aux conseillers des demandeurs travaillant dans le secteur de la pêche pour qu'ils puissent mieux comprendre le but et les conséquences possibles des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche à la suite de déversements d'hydrocarbures.



2. Imposition de mesures d'urgence à la suite d'un déversement d'hydrocarbures

Généralités

Le secteur de la pêche recouvre dans de nombreux pays une large gamme d'activités commerciales revêtant souvent une importance économique pour les communautés côtières et, dans certains pays, une importance économique nationale. Les aliments d'origine marine constituent généralement un élément important du régime alimentaire. Même si dans la plupart des pays et des régions, la population n'est pas entièrement tributaire de ces produits, il n'en n'est peut-être pas ainsi des communautés côtières qui dépendent de la pêche à petite échelle et de la pêche de subsistance (appelée couramment pêche artisanale). La pêche à petite échelle se caractérise généralement par un faible niveau de mécanisation, par des chaînes d'approvisionnement relativement simples et par le besoin marqué pour les communautés concernées de se voir assurer quotidiennement un approvisionnement constant en poisson; les aliments d'origine marine pêchés ou produits peuvent représenter parfois la seule source de protéines et d'emploi pour les intéressés.

Quelle que soit la nature des activités de pêche et leur niveau de développement, nombreuses sont les personnes sur lesquelles elles ont une incidence directe ou indirecte, notamment les groupes suivants:

- Les personnes directement impliquées dans les activités du secteur de la pêche (pêcheurs, mariculteurs, marchands et transformateurs de produits de la mer, etc.)
- Les personnes à la charge des personnes impliquées directement dans les activités du secteur de la pêche (ménages et communautés s'occupant de pêche/ mariculture)
- Les personnes qui achètent des produits de la mer pour les consommer (consommateurs)
- Les personnes qui perçoivent un revenu et ont un emploi en rapport avec la pêche par effet de multiplication (restaurants et vendeurs au détail de poissons et fruits de mer, etc.)

On a relevé ces dernières années une tendance marquée à la baisse du nombre des sinistres donnant lieu à des déversements importants d'hydrocarbures, mais la forte dépendance dans de nombreuses régions du monde à l'égard des produits de la pêche et de la mariculture et l'amélioration générale des normes de sécurité alimentaire font que même des déversements d'hydrocarbures relativement faibles et localisés risquent de perturber gravement le secteur de la pêche. Le degré exact de perturbation des activités de la pêche à la suite d'un déversement d'hydrocarbures dépend de divers facteurs, tels que:

- La quantité d'hydrocarbures déversés
- Les caractéristiques physiques et chimiques des hydrocarbures déversés
- L'emplacement et le moment du déversement par rapport aux activités du secteur de la pêche
- Les stratégies d'intervention adoptées à la suite du déversement
- L'échelle et la nature des activités de pêche et de mariculture
- La physiologie et le comportement spécifiques des organismes marins capturés ou cultivés
- D'autres facteurs tels que les courants marins, les conditions météorologiques et la distance entre l'activité de pêche et la terre
- La durée, la nature et l'étendue géographique des éventuelles restrictions imposées

Pourquoi ferme-t-on des pêcheries et impose-t-on des restrictions de la pêche en cas de déversement d'hydrocarbures?

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles des fermetures de pêcheries ou des restrictions de la pêche peuvent être imposées à la suite d'un déversement d'hydrocarbures, notamment: l'application du principe de précaution pour protéger la santé publique, la détection dans les produits de la mer de niveaux inacceptables de contamination, le risque que les activités de pêche gênent les opérations en cours de lutte contre le déversement et le besoin d'empêcher la commercialisation de produits contaminés afin que le public ne perde pas confiance dans les aliments d'origine marine. Même si la documentation et les directives qui existent actuellement portent essentiellement sur les critères techniques à respecter dans la gestion de l'innocuité des aliments d'origine marine en cas de déversements d'hydrocarbures, des considérations d'ordre social, économique voire politique interviennent souvent dans la décision des gouvernements d'imposer des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche.

Les stratégies de gestion que l'on peut employer après un déversement d'hydrocarbures sont pour l'essentiel des extensions des mesures et des mécanismes qui régissent la gestion quotidienne du secteur de la pêche pour protéger la santé publique. Le niveau d'intervention dépend de la gravité du sinistre mais toutes les mesures devront être évaluées en fonction des renseignements disponibles au moment des faits et devront être périodiquement révisées afin que toute évolution de la situation soit prise en compte. S'agissant d'éventuels effets sur les stocks, on peut se reporter aux Directives pour la présentation des demandes d'indemnisation dans les secteurs de la pêche, de la mariculture et de la transformation du poisson (section 3).

Options à envisager après un déversement d'hydrocarbures

Examen périodique de la situation pour tenir compte des conditions changeantes

Aucune intervention

- Surveillance
- Réévaluation périodique

Intervention de faible niveau

- Diffusion de conseils et d'informations
- Particulièrement utile pour la pêche de loisir

Intervention officielle

- Mise en œuvre de mesures concernant certains aspects de la pêche: contrôle de certains engins de pêche ou de certaines espèces; déroutement pour éviter certains ports de débarquement; restrictions concernant certains navires; fermetures spatiales

Fermeture/ interdiction

- Finalement, lorsque toutes les autres mesures ne suffisent pas, ou bien que la santé publique court un risque, la fermeture d'une pêcherie accompagnée d'une interdiction de récolter les produits de la mer peut être envisagée

Principe de précaution pour la protection de la santé publique

Lors de sinistres entraînant un déversement d'hydrocarbures, tout gouvernement aura pour premier souci, comme il est compréhensible, de préserver la santé publique. Pendant les premières phases du déversement, le gouvernement et les autorités chargées de la gestion de la pêche peuvent décider qu'il y a lieu, à titre de précaution, de fermer des pêcheries ou de restreindre les activités de pêche. Cela peut se faire dans la zone déjà touchée ou menacée d'être touchée au fur et à mesure que les hydrocarbures se déplacent sous l'effet du vent et des courants, dans l'hypothèse qu'il y a eu ou qu'il risque d'y avoir contamination des produits de la mer. Normalement, ces fermetures seront soutenues par une évaluation appropriée des risques permettant de déterminer la probabilité qu'un déversement atteigne effectivement la zone menacée, et ce au moyen de prélèvements d'échantillons et de tests menés sans retard.

Même dans des situations où il existe un plan bien établi de gestion de l'innocuité des aliments d'origine marine,

il se produira inévitablement un retard avant qu'on ne puisse obtenir des données de terrain concernant les niveaux de contamination des organismes marins par les hydrocarbures. En pareilles circonstances, des fermetures de pêcheries ou des restrictions de la pêche à titre de précaution peuvent être considérées comme raisonnables.

Contamination des produits de la mer par les hydrocarbures

Lors d'un sinistre entraînant un déversement d'hydrocarbures, le prélèvement et l'analyse d'échantillons de produits de la mer peuvent confirmer une pollution par les hydrocarbures justifiant des craintes en matière de santé publique. L'attention devrait normalement porter sur les concentrations dans les produits de la mer d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), qui sont des composés connus pour être cancérogènes.

Les HAP sont présents dans le milieu marin dans des conditions normales et ont diverses origines, notamment la combustion de combustibles fossiles et le ruissellement ➤



de l'eau de pluie dans les zones côtières urbanisées. De ce fait, les niveaux de fond des HAP dans l'eau, les sédiments et les tissus vivants sont susceptibles de varier grandement d'un endroit à l'autre. L'absorption par l'homme des HAP dépendra de facteurs tels que la quantité de produits de la mer consommée, de l'adiposité de l'organisme et du poids corporel, ainsi que de la contamination ambiante, selon l'emplacement. L'absorption normale des HAP par l'homme lorsqu'il consomme des produits de la mer varie donc notablement.

Compte tenu de cette variabilité, il n'est peut-être pas pratique de définir un seuil type accepté au plan international de concentration de HAP correspondant à une absorption sans risque pour l'être humain. Les niveaux 'acceptables' de HAP dans les aliments d'origine marine, et donc le risque pour les communautés d'être davantage exposées à la suite d'un déversement d'hydrocarbures, doivent être évalués dans le cadre de l'exposition générale (fondée sur les habitudes locales de consommation de poisson et sur les concentrations de fond) dans des conditions normales. Lorsque cela n'est pas possible, il faudra peut-être utiliser des niveaux de fond locaux.

Toutefois, les données relatives aux concentrations de fond des HAP font souvent défaut au moment d'un déversement d'hydrocarbures. Les activités du secteur de la pêche sont de ce fait rarement interdites au début d'un sinistre par pollution uniquement parce que l'on constate

une pollution mesurable des produits de la mer, même si elles peuvent l'être si l'on détecte un risque raisonnable de contamination ou si l'on constate une altération des aliments d'origine marine (qui se traduit par un goût ou une odeur désagréables acquis par les produits d'origine marine en présence de faibles niveaux de pollution par les hydrocarbures).

Tous les organismes marins sont capables de transformer les hydrocarbures de manière à ce que la contamination s'affaiblisse peu à peu pour atteindre des niveaux de fond. Le rythme auquel les polluants sont éliminés par épuration dépend de divers facteurs, dont l'exposition initiale (durée et concentration) et le taux métabolique des espèces touchées. Surveiller les niveaux de HAP ou d'altération tandis que les tissus des animaux sont épurés permet aux pouvoirs publics de déterminer quand les produits peuvent être consommés sans risque et leur commercialisation autorisée.

Perturbation des activités de pêche par les opérations de lutte contre la pollution à la suite d'un déversement d'hydrocarbures

Comme indiqué précédemment, les fermetures de pêcheries ou les restrictions de la pêche peuvent non seulement être vues comme une mesure visant à éviter que les opérations de lutte contre la pollution due à un déversement d'hydrocarbures ne soient gênées par les activités du secteur de la pêche, mais également servir à atténuer les

dommages causés aux biens, par exemple le mazoutage des bateaux de pêche ou des installations flottantes de mariculture. Les décisions prises par les autorités chargées de la gestion de la pêche peuvent de ce fait entraîner une perturbation dans les activités de pêche qui met les intéressés dans l'impossibilité de mener normalement leurs activités professionnelles, par exemple, en cas de déploiement de barrages flottants à travers l'entrée d'un port de pêche pour éviter que les hydrocarbures n'y pénètrent. Pour que l'assureur du propriétaire du navire et le Fonds de 1992 remboursent les frais découlant des restrictions ou des fermetures, de telles décisions doivent être raisonnables et fondées sur des informations exactes et actualisées.

Préservation de la confiance du marché

Il est parfois possible de détecter des hydrocarbures dans les aliments d'origine marine à des niveaux inférieurs à ceux jugés aptes à la consommation, ce qui n'empêchera pas les marchés de rejeter les produits contaminés, le mauvais goût qu'ont ces aliments contaminés pouvant également les rendre inacceptables dans la pêche de subsistance. La confiance du public s'éroderait rapidement si des produits contaminés étaient vendus; aussi la fermeture de pêcheries est-elle parfois décrétée pour éviter que des produits contaminés ne parviennent sur le marché.

L'idée que se fait le public et les opinions subjectives qu'ont les personnes qui font commerce des aliments d'origine marine au sujet de l'échelle et de l'étendue de la contamination de ces

aliments, même lorsque qu'il n'y a pas contamination, peuvent souvent influencer plus fortement sur la viabilité économique d'une pêcherie que la véritable situation fondée sur des analyses des produits de la mer. Il en est particulièrement ainsi dans le cas de sinistres fortement médiatisés, indépendamment du volume d'hydrocarbures déversés ou du fait qu'une contamination des aliments d'origine marine a effectivement été détectée. En pareil cas, une décision de suspendre les activités du secteur de la pêche peut être prise volontairement par les personnes concernées et par le secteur professionnel, plutôt que par les pouvoirs publics.

Les fermetures de pêcheries ou les restrictions de la pêche par les pouvoirs publics en réaction aux préoccupations manifestées par le public et les médias, sont, si aucune preuve pertinente ne les justifie, des mesures que l'assureur du propriétaire du navire et le Fonds considéreront probablement comme n'étant pas raisonnables. Si les critères suivis pour imposer de telles mesures sont bien définis et bien gérés dans un souci de protection sanitaire (ou par crainte d'un risque pour la santé tant que les données pertinentes ne sont pas connues), la protection des marchés relève dans ce cas en fait de la bonne gestion. Si un échantillonnage et une analyse raisonnables ne font pas apparaître de risque pour la santé publique ou une quelconque preuve d'altération, dans ce cas, dès qu'il a été proclamé que les aliments d'origine marine sont exempts de contamination, la pêche/récolte des produits de la mer devraient reprendre pour épargner tout préjudice inutile aux pêcheurs.

3. Fermetures de pêcheries ou restrictions des activités de pêche

Dispositions en prévision de situations d'urgence

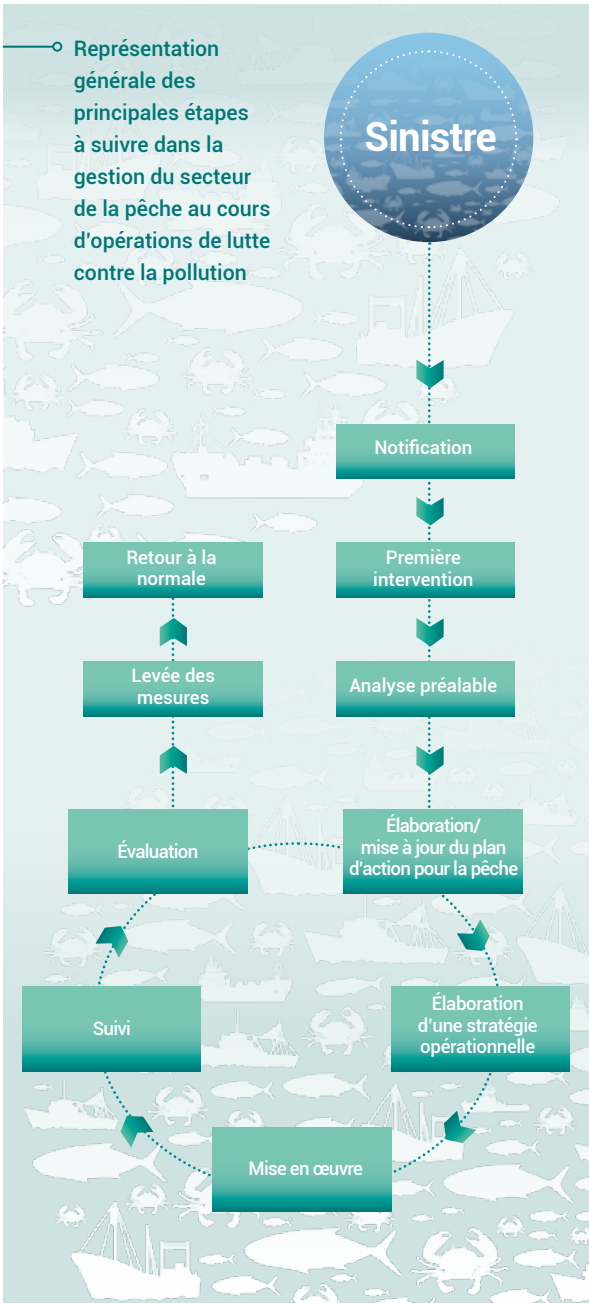
Il n'est pas obligatoire de prendre des dispositions en prévision de situations d'urgence quant à la gestion des activités de pêche, et c'est aux États Membres qu'il appartient de définir leurs propres procédures. Toutefois, une des manières les plus efficaces de gérer les fermetures de pêcheries en cas de déversement est d'élaborer, en prévision d'un sinistre à venir, une stratégie, un train de procédures ou toute autre mesure nationale pour gérer de telles situations d'urgence. Ces mesures doivent prévoir l'éventail de circonstances qui aboutiraient à l'imposition d'interdictions de pêcher ainsi que les critères permettant de lever lesdites restrictions. L'organisme qui aura tout pouvoir pour gérer les fermetures doit, comme les principaux organismes chargés du suivi et de l'évaluation, être indiqué dans le plan. Il y a lieu de prévoir précisément la gamme de mesures à prendre et les règles générales à appliquer en cas de déversement.

C'est sur les principes, les objectifs et les informations opérationnelles énoncées dans une politique en matière de pêche et/ou dans les dispositions prévues pour les situations d'urgence que doivent reposer les critères et les procédures de mise en œuvre, de maintien et de levée rapide des fermetures ou des restriction de la pêche. Il est recommandé de communiquer ces informations au public. Les circonstances propres à un sinistre avec déversement d'hydrocarbures peuvent faire que les décisions prises par l'autorité responsable diffèrent de celles prévues explicitement dans les dispositions d'urgence en place. Toutefois, la transparence du processus de prise de décision et le respect aussi fidèle que possible de ces dispositions aideront à donner aux parties prenantes et au public confiance dans la gestion des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche. Il est primordial, dans cette entreprise, que les informations pertinentes soient clairement communiquées aux parties prenantes et au public en général tout au long du processus de gestion des interventions menées dans le secteur de la pêche.

On trouvera dans l'annexe de la présente publication un complément d'information sur les dispositions d'urgence et sur la planification des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche.

Mise en application des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche

La gestion des fermetures et des restrictions dans le secteur de la pêche est un processus dynamique qui appelle une gestion active depuis la première phase de mise en application, puis tout au long du processus de suivi et d'évaluation, et ce jusqu'à l'ajustement et la levée définitive des fermetures et des restrictions mises en place.



Après avoir reçu la première notification d'un sinistre, les autorités responsables de la gestion des pêcheries peuvent procéder à une première intervention pour garantir la sécurité publique. Une fois que les rapports établis permettent de déterminer la gravité du sinistre et que les premières données commencent à être connues, il est possible de procéder à une évaluation de la situation afin de définir les mesures adaptées et appropriées à prendre dans le secteur de la pêche. Il est recommandé que les mesures adoptées soient revues périodiquement et, si nécessaire, que des ajustements soient effectués au fur et à mesure que la situation évolue avec le temps. Tout au long du processus de gestion, une communication précise des informations pertinentes aux parties prenantes et au public en général devrait être maintenue.

La décision d'imposer des fermetures et des restrictions au secteur de la pêche pendant un déversement est souvent une décision difficile à prendre car elle entraîne généralement des conséquences sociales et des coûts économiques. Ces décisions doivent être soigneusement étudiées et justifiées à partir de données appropriées. Il en est ainsi pour les pêcheries artisanales ou de subsistance, où un grand nombre de personnes peuvent dépendre de la disponibilité immédiate et constante d'aliments d'origine marine et où le souci de la santé publique l'emporterait sur les questions économiques. Il en est ainsi également à l'autre bout de l'éventail où, étant donné les importants coûts de fonctionnement des pêcheries hautement industrialisées, une restriction de la pêche peut entraîner d'importantes pertes financières si les bateaux se voyaient interdire de pêcher et, tout aussi important, de débarquer leurs prises en respectant un horaire normal.

En fonction de l'importance du déversement et de l'étendue de la pollution, il peut être possible d'imposer des restrictions qui permettent la poursuite de certaines activités du secteur de la pêche. Ces restrictions peuvent être d'ordre spatial (géographique), concerner tel ou tel engin de pêche ou activité, ou bien viser spécifiquement certaines espèces.

Restrictions géographiques: normalement, après un déversement d'hydrocarbures, il peut être nécessaire de restreindre les activités de pêche dans la seule zone touchée tout en autorisant des activités de pêche normales dans les eaux environnantes. D'ordinaire, les pêcheurs ont une préférence pour une zone par rapport à une autre en raison de sa proximité, de sa productivité ou d'un autre critère de choix. Par exemple, si la zone est touchée par

un déversement d'hydrocarbures et que les pouvoirs publics y restreignent les activités, les pêcheurs devront peut-être aller jusqu'à des zones de pêche non polluées.

Lorsque les hydrocarbures ne menaceront plus de contaminer les aliments d'origine marine et que l'on confirmera que les stocks sont aptes à être consommés, les pouvoirs publics devraient faciliter le plus vite possible le retour à des activités de pêche normales.

Restrictions imposées aux engins/activités: la présence d'hydrocarbures dans une large zone ne signifie pas forcément que toutes les activités de pêche ou de mariculture devront faire l'objet de restrictions. S'il est peu probable que les hydrocarbures atteignent le rivage ou s'ils ne l'ont pas encore atteint, il peut être possible de poursuivre les activités de pêche et de mariculture sur le littoral pendant que l'on étudie l'application de restrictions à des activités plus au large. Inversement, la pollution du rivage par les hydrocarbures ne nécessite pas l'imposition de restrictions de la pêche côtière si les hydrocarbures ne sont pas remobilisés à partir du rivage.

Restrictions touchant les espèces: les espèces marines ne sont pas toutes susceptibles d'être touchées dans la même mesure par un déversement d'hydrocarbures. La zone du milieu marin où habite une espèce, son comportement ou sa vulnérabilité physiologique à être contaminée par les hydrocarbures peuvent faire qu'on estime sans danger de la récolter alors que des restrictions s'imposent pour d'autres espèces dans la même zone. De même, la surveillance des aliments d'origine marine peut montrer qu'une ou deux espèces seulement ont été touchées dans la zone et qu'il n'y a donc pas lieu d'y interdire la pêche pour toutes les espèces (pour autant que la surveillance soit maintenue).

Restrictions temporelles: toute fermeture, de quelque type que ce soit, ne devrait être maintenue que pendant le temps nécessaire pour s'assurer que le risque que des aliments d'origine marine contaminés soient consommés par le public n'est plus présent. Pour les pêcheries qui sont soumises à des ouvertures et des fermetures saisonnières réglementées, des fermetures normales ne sauraient donner lieu en soi à réparation même si le poisson est contaminé pendant la période de clôture ordinaire. Si nécessaire, il conviendra ►

d'évaluer les impacts lors de la prochaine période d'ouverture prévue.

L'échelle et l'étendue du déversement d'hydrocarbures, la nature des activités de pêche et de mariculture touchées et les espèces marines pêchées et élevées détermineront en fin de compte quelle sera la fermeture ou la restriction la plus appropriée à appliquer. Au moment

de se prononcer sur les décisions à prendre, les autorités responsables devraient ne pas perdre de vue que pour que l'assureur du propriétaire du navire/le Fonds de 1992 reconnaissent le bien-fondé de ces mesures dans le cadre de l'indemnisation, les fermetures et les restrictions décrétées devront être étayées par un dossier qui suffise à établir qu'il s'agissait des mesures les plus raisonnables que l'on pouvait prendre au plan technique.



Étude de cas: le SEA EMPRESS

Un exemple de restriction de pêche bien gérée

Dans la soirée du 15 février 1996, le navire-citerne Sea Empress s'est échoué à l'entrée de Milford Haven (Royaume-Uni), ce qui a provoqué le déversement de 72 000 tonnes de pétrole brut et de 370 tonnes de fuel-oil lourd. Les hydrocarbures se sont répandus et ont souillé la côte sud-ouest du pays de Galles sur 200 km environ.

Les exploitants des pêcheries locales ont volontairement suspendu la pêche commerciale peu après le sinistre (fermeture à titre de précaution). La surveillance ultérieure de la contamination par les hydrocarbures du poisson et des coquillages et crustacés dans la zone touchée par le déversement a permis de constater des niveaux élevés d'hydrocarbures dans les coquillages et les crustacés. La contamination du poisson ne dépassait que légèrement les niveaux de fond mais était suffisante pour faire craindre une altération potentielle des tissus. Le 28 février 1996, la suspension volontaire a été officialisée et la pêche de tous les poissons ainsi que la récolte de tous les coquillages et crustacés, plantes comestibles et algues ont été interdites (fermeture de la pêche) à titre de précaution sur une zone de 2 100 km². Une autre restriction distincte de la pêche (restriction touchant les espèces) a été imposée le 20 mars englobant les poissons migratoires (saumon et truite sauvages) dans toutes les rivières et les cours d'eau se déversant dans la zone visée par la première mesure de restriction.

Une surveillance continue des produits de la mer et de l'environnement a permis d'établir qu'il n'y avait pas lieu d'étendre davantage la restriction géographique. De plus, cette surveillance constante (évaluation) a permis de garder sous contrôle le statut de la restriction et donc de la lever progressivement au fur et à mesure que les concentrations d'hydrocarbures dans différentes espèces retrouvaient leur niveau de fond.

On a constaté que les concentrations de saumons et truites sauvages qu'on avait mesurées étaient inférieures aux niveaux de référence relevés dans le poisson provenant de l'extérieur de la zone d'exclusion très peu de temps après le sinistre et les restrictions sur ces espèces ont été levées au début de mai 1996 et sur toutes les espèces de poissons à la fin du même mois.

De fortes concentrations de HAP ont été relevées dans les échantillons de crabe et de homard pendant les deux premiers mois qui ont suivi le sinistre. Pour suivre ces espèces, on a prélevé des échantillons dans les zones où la pêche était fermée, au début tous les 15 jours puis tous les mois, puis on a mesuré les concentrations totales des HAP en les comparant aux niveaux de référence locaux. Il est ressorti de ce contrôle que les concentrations en HAP diminuaient progressivement, ce qui a permis de reprendre la pêche en août 1996 dans les zones de pêche extérieures à Milford Haven et environ deux mois plus tard dans celles se trouvant à l'intérieur de Milford Haven. Le délai entre le prélèvement des échantillons et les décisions de modifier ou de lever les restrictions a été de deux à quatre semaines. Les bancs de moules ont été fortement contaminés par le déversement sur de larges zones et de nombreux bancs ont été recontaminés pendant une longue période. La dépuration des moules a donc duré longtemps, les dernières restrictions de pêche ayant été levées en septembre 1997. Les plantes comestibles et les algues ont été fortement mazoutées à certains endroits. Les concentrations d'hydrocarbures dans leurs tissus se sont suffisamment réduites pour que leur consommation soit jugée sans danger mais seulement après la nouvelle croissance l'année suivante, ce qui a permis de lever les restrictions sur leur récolte en juin 1997.

Les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche ont fait ressortir l'importance d'une communication précise et détaillée sur toutes les mesures de gestion mises en place et sur les raisons qui les justifiaient. Pendant que la pêche était fermée à titre de précaution, les pêcheurs locaux ne savaient pas très bien quelles étaient l'échelle et l'étendue de la contamination des produits de la mer par les hydrocarbures et avaient peur qu'elles ne soient bien supérieures à ce qu'elles étaient en réalité, d'où leur préoccupation pour leurs moyens de subsistance et leur crainte d'un préjudice grave si des aliments d'origine marine étaient consommés.

Lorsqu'ils ont déterminé si les fermetures et les restrictions imposées à la pêche par le Gouvernement britannique étaient techniquement raisonnables, le Club P&I et le FIPOL de 1971 (Fonds de 1971) ont pris en compte les renseignements disponibles au sujet de la manière dont les restrictions avaient été appliquées et levées, et c'est sur cette base que les mesures prises ont été considérées comme raisonnables. Le Club P&I et le Fonds de 1971 ont donc procédé à l'évaluation des demandes d'indemnisation soumises par les pêcheurs, les mariculteurs et d'autres particuliers touchés par le déversement d'hydrocarbures et par les restrictions de la pêche en tenant compte de la période des restrictions.

Il est donc on ne peut plus important que le gouvernement ou l'organisme de gestion informe le Fonds dès qu'il est décidé de décréter une interdiction ou une restriction de pêche et que les renseignements tirés de cette mesure soient diffusés le plus rapidement possible. Le Fonds de 1992 sera ainsi mieux à même d'analyser la portée des interdictions de pêche dès leur imposition, ce qui évitera de retarder l'évaluation de leur effet sur les activités de pêche dans les zones touchées et permettra de fournir sans tarder des avis sur la manière dont les demandes d'indemnisation ultérieures s'en trouveront affectées.

Suivi et évaluation

Il est vital de disposer d'informations exactes et régulières sur l'évolution de tout sinistre de pollution par des hydrocarbures et de son impact sur la pêche et la mariculture si l'on veut que l'autorité responsable prenne rapidement des décisions pour décréter des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche qui soient appropriées. Les pouvoirs publics ou l'organisation du secteur privé qui gèrent la lutte contre la pollution par les hydrocarbures devraient pouvoir fournir des informations quotidiennement actualisées sur les progrès accomplis dans cette lutte et sur l'échelle et l'étendue des hydrocarbures flottants en mer et de la pollution du rivage. Ces informations devraient être combinées avec les données techniques sur les niveaux de pollution par les hydrocarbures du milieu marin (par exemple concentrations d'hydrocarbures dans des échantillons d'eau) et, s'il y a lieu, dans les tissus des espèces

marines. Ces données techniques sont généralement rassemblées grâce à un programme de suivi spécifique. Les informations, que l'autorité responsable reçoit de sources très diverses, devraient être évaluées et utilisées pour orienter les décisions sur l'opportunité de maintenir les fermetures et les restrictions en place et sur le besoin de les modifier ou de les lever. Ces décisions doivent être considérées par toutes les parties concernées comme devant être prises rapidement et comme faisant autorité.

Au moment de choisir les échantillons de produits de la mer, il convient de prendre en compte le cheminement et le comportement escomptés des hydrocarbures déversés ainsi que les conditions hydrographiques et météorologiques prévalant et les méthodes de prélèvement des échantillons. Il est également important de tenir compte de la nature des activités de pêche de capture ou de mariculture (commerciale, artisanale ou de loisir) dans la zone où sont prélevés les échantillons.

Dans de nombreuses zones côtières, le déversement d'hydrocarbures ne sera pas la seule source des hydrocarbures trouvés dans l'eau de mer ou les organismes marins et il conviendra donc de déterminer le type de contamination ambiante des produits de la mer. Un élément important de tous les programmes de contrôle est le choix de sites de référence appropriés pour le prélèvement des échantillons de produits de la mer et d'eau. Il importe de prélever les premiers échantillons de produits de la mer avant que ceux-ci ►



ne soient exposés aux hydrocarbures déversés. Cela sera souvent difficile et il conviendra donc de prélever les échantillons dans une zone de référence appropriée extérieure à la zone de déversement. Il y aura lieu de prélever des échantillons de produits de la mer servant de référence tout au long du programme de suivi.

Une fois prélevés, les échantillons doivent être analysés par des laboratoires accrédités selon des protocoles prédéterminés qui répondent aux normes imposées au plan national. La capacité des laboratoires existants à analyser des échantillons doit être prise en compte pendant la phase de planification des contrôles afin que les laboratoires puissent analyser rapidement les échantillons.

La plupart du temps, le programme de suivi devra se poursuivre jusqu'à ce que la contamination de

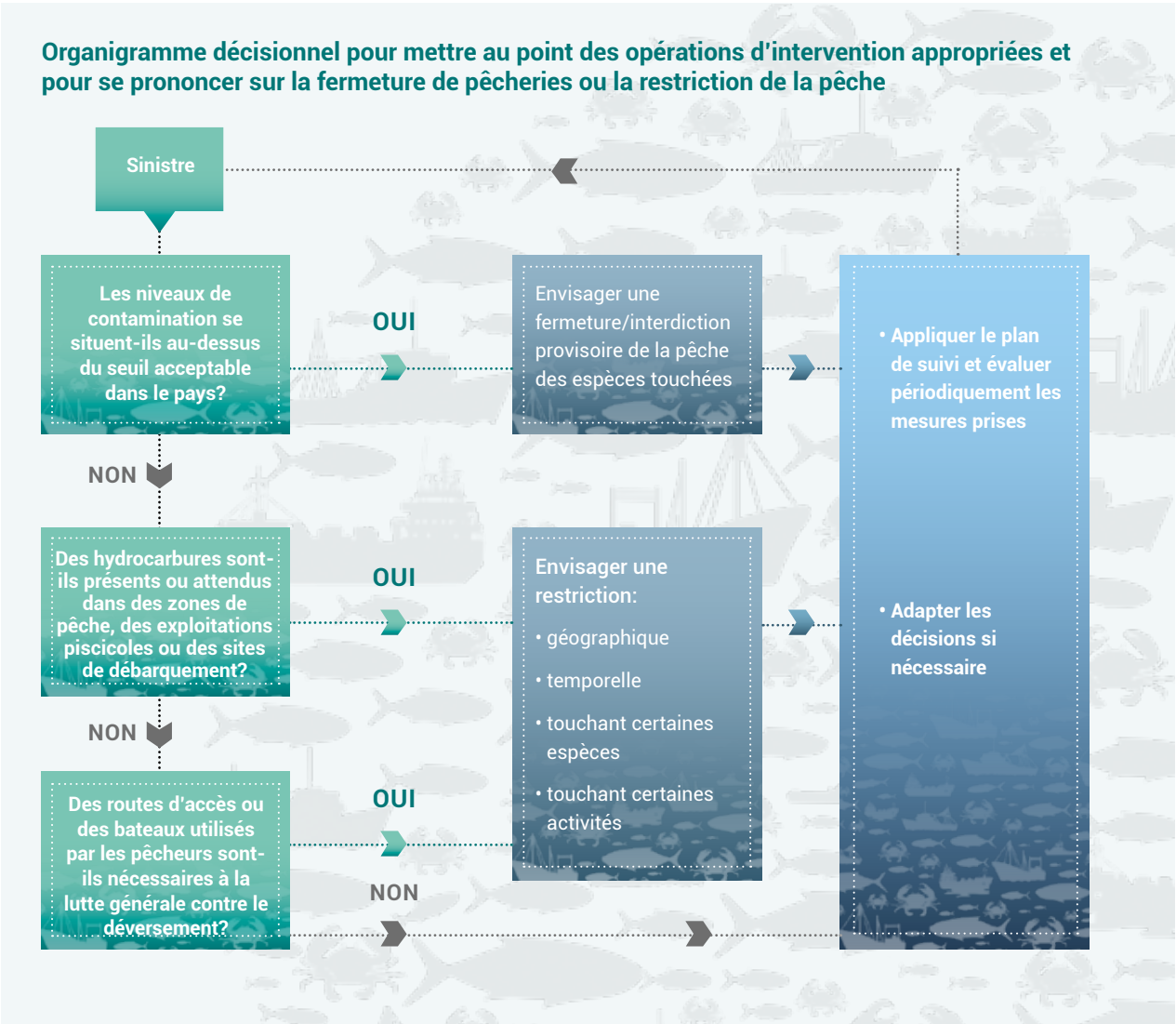
l'environnement revienne à des niveaux de fond, lorsque l'on ne détecte plus d'altération des produits de la mer ou bien que la contamination de ces produits revient à des niveaux prédéterminés jugés comme ne comportant plus de risques pour la santé publique en cas de consommation. La fréquence du prélèvement des échantillons dépendra des espèces contrôlées et des niveaux de la pollution par les hydrocarbures restant dans le milieu. Cette fréquence doit donc permettre d'actualiser régulièrement les données sur la contamination des produits de la mer afin que toute fermeture ou restriction en place puisse être gérée sans retard et que les pêcheries puissent être rouvertes le plus tôt possible. Le Fonds de 1992 pourra estimer recevables les demandes d'indemnisation soumises au titre des frais supportés pour ces programmes de suivi, pour autant que les pièces justificatives nécessaires soient fournies.

On trouvera ci-dessous, à gauche une illustration du rôle essentiel que l'évaluation des informations joue dans la gestion d'opérations de fermetures de pêcheries ou de restrictions de la pêche.

Les informations sur les progrès accomplis dans la lutte contre la pollution et les données tirées du programme de surveillance des produits de la mer peuvent générer une grande quantité de renseignements qui exigeront une évaluation continue tout au long des opérations. En cas de sinistre majeur, il peut être bon de créer un comité chargé de s'occuper spécialement de l'évaluation des données concernant les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche et d'adresser des recommandations à l'autorité responsable. Ce comité se composerait de représentants nationaux et locaux des organismes de pêche, de chercheurs et de représentants d'administrations ayant

des compétences techniques et la connaissance des règlements en vigueur sur la pêche et la santé alimentaire, de la science halieutique et des questions de pollution par les hydrocarbures. Le Fonds de 1992 peut aider le comité en lui fournissant des avis. Le Fonds peut aussi aider à veiller à ce que l'on recoure à des techniques et à des experts appropriés.

Il importe de souligner que l'assistance apportée par le Fonds de 1992 ne signifie pas forcément que toute restriction proposée ou décrétée ultérieurement sera considérée comme techniquement raisonnable.



4. Levée des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche

Quand et comment décider de la levée

À un moment ou à un autre dans le cadre d'un sinistre ayant donné lieu à pollution, il ressortira des données disponibles que la consommation des aliments d'origine marine ou l'arrivée sur le marché d'aliments contaminés ne constitue plus une menace pour la santé publique, et que de ce fait il est possible de reprendre certaines, voire toutes les activités du secteur de la pêche. Il s'agit là d'un concept relativement simple mais la situation peut être la plupart du temps complexe dans la pratique.

Selon les caractéristiques du sinistre, des progrès accomplis dans les opérations d'intervention et des activités du secteur de la pêche qui ont été perturbées, il est probable que le stade à partir duquel certaines espèces d'origine marine pourront être consommées ou certaines activités de pêche de capture ou de mariculture reprises variera notablement à l'intérieur de la zone géographique générale touchée par le déversement. C'est ainsi que les hydrocarbures flottants peuvent être dispersés ou récupérés bien avant que ceux qui souillent le rivage ne puissent être nettoyés. En pareil cas, il est possible de reprendre la pêche de capture au large et dans les eaux côtières avant de reprendre le ramassage de produits de la mer sur le littoral ou la mariculture sur le rivage. De même, un sinistre de pollution au cours duquel les hydrocarbures coulent au fond de la mer peut exiger des restrictions prolongées de la pêche de capture qui utilise des engins de fond, alors que des engins utilisés pour la pêche à mi-profondeur et en surface pourraient être déployés sans risque de contamination par les hydrocarbures.

Il importe donc que pendant la gestion du sinistre, l'évaluation des informations et la prise de décisions concernant le maintien et la levée des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche se fassent en fonction d'espèces marines particulières, de l'habitat marin ou encore selon qu'il s'agit de pêche de capture ou de mariculture.

Lors de sinistres où des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche ont été imposées, il ne faut pas sous-estimer les pressions exercées sur les gouvernements par les représentants politiques, les médias et le grand public dans le but d'influer sur la prise de décisions dans le cadre d'un déversement d'hydrocarbures.

Lors d'un sinistre donné, l'organisme de gestion peut être confronté à des pêcheurs anxieux de reprendre leur activité dès que possible pour pouvoir se procurer des aliments vitaux ou gagner un revenu dont ils ont grandement besoin,

tandis que d'autres pêcheurs peuvent être employés dans le cadre des opérations de lutte contre le déversement d'hydrocarbures ou peuvent tirer un profit financier d'une prolongation des fermetures ou des restrictions.

Les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche exigeront donc une combinaison de critères précis dans le plan d'urgence, des informations exactes et opportunes sur l'avancement de la lutte contre le déversement des hydrocarbures et la contamination du milieu marin et des produits de la mer, ainsi qu'une évaluation et une prise de décision appropriées de la part de l'organisme responsable. L'étape finale lors de la levée des fermetures et des restrictions sera la communication de la décision aux parties prenantes concernées et au public en général.

Communication avec les parties prenantes concernées et le public

Un sinistre de pollution par les hydrocarbures et toute fermeture ou restriction du secteur de la pêche qui en découle peuvent provoquer l'arrêt des activités commerciales, des pertes financières et des préoccupations pour la santé publique chez de nombreuses personnes appartenant aux communautés côtières proches du déversement.

Pour que les personnes potentiellement touchées par les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche ne perdent pas confiance, il importe qu'un plan de communication précis soit prévu dans le plan de gestion générale. Dans certains cas, il peut être difficile au public d'admettre que des aliments d'origine marine soient aptes à la consommation alors que la lutte contre la pollution par les hydrocarbures se poursuit. L'expérience acquise lors de sinistres antérieurs ayant donné lieu à des déversements a montré que faire connaître clairement les critères et les mécanismes d'imposition et de levée des fermetures et restrictions du secteur de la pêche au public et aux parties prenantes concernées peut aider grandement à atténuer les craintes du public, à maintenir la confiance dans les produits de la mer et à réduire l'incidence financière du sinistre de pollution.

Il est recommandé d'adopter une approche dynamique en matière de communication avec le public afin que des informations exactes et fiables sur le statut des restrictions et des réouvertures soient fournies en temps voulu, par exemple sous forme d'avis aux pêcheurs. Les moyens de communication utilisés seront différents selon l'échelle et les circonstances propres au sinistre. Pour certains sinistres, la voie de communication la plus appropriée peut être le recours aux médias locaux voire, lorsque les fermetures sont très localisées, une communication face à face entre un agent de liaison et les parties concernées.

Lors d'un sinistre majeur, les marchés locaux ne seront pas les seuls affectés, notamment par suite d'articles de presse critiques;

les marchés nationaux et les marchés à l'exportation le seront aussi. Pour contrecarrer une telle publicité négative et faire savoir que le produit a été jugé exempt de toute contamination, il peut être justifié de procéder à une campagne de commercialisation. Toutefois, les demandes d'indemnisation au titre des frais de campagnes de commercialisation ou d'activités semblables ne sont acceptables que si les activités menées viennent s'ajouter aux mesures normalement entreprises dans le même but. Autrement dit, ne seront remboursés que les frais supplémentaires dus au besoin de contrecarrer les effets négatifs de la pollution. Les campagnes de commercialisation à caractère trop général ne sont pas admises. Si plusieurs

organismes publics mènent des campagnes portant sur les mêmes effets négatifs, ces campagnes devront être bien coordonnées pour qu'il n'y ait pas double emploi des efforts. Les mesures prises pour une campagne de commercialisation doivent porter sur des marchés bien ciblés (par exemple les mesures pour contrecarrer les effets négatifs sur les pêcheries dans une zone donnée devraient normalement porter sur la clientèle normale des produits en cause). D'autres informations sur la recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des frais propres à des campagnes de commercialisation sont données dans le Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992.



Étude de cas: l'ERIKA

Un exemple de gestion efficace site par site de restrictions de la pêche

Le 12 décembre 1999, après avoir rencontré des difficultés dues au mauvais temps, le navire-citerne *Erika* a coulé à 30 milles marins au large de la côte méridionale de Bretagne (France) déversant 19 800 tonnes de fuel-oil lourd. Après avoir dérivé dans le golfe de Gascogne pendant près de deux semaines, des nappes d'hydrocarbures visqueux émulsifiés ont souillé le littoral sur 400 km.

Sur la côte touchée par le déversement d'hydrocarbures 50 000 tonnes de coquillages et crustacés étaient produites tous les ans, fin décembre présentant le pic de vente à l'occasion des fêtes de Noël et de Nouvel An. En réaction au mazoutage du rivage, les pouvoirs publics ont rapidement interdit, à titre de précaution, la récolte et la vente des coquillages et des crustacés provenant des zones touchées.

À la suite des premières enquêtes de faisabilité sur le transport des coquillages et des crustacés mazoutés vers des zones que le déversement n'avait pas touchées afin d'accélérer la dépuraton des hydrocarbures ou de détruire les stocks fortement pollués, il a été décidé que la pêche aux coquillages et aux crustacés devraient être gérée sur la base d'un programme général de suivi et d'une analyse de la contamination par les hydrocarbures. Au moment du déversement, il n'existait pas en France de directives spécifiques pour la contamination des aliments d'origine marine par les hydrocarbures. De ce fait, l'organisme français chargé de la sécurité alimentaire a utilisé les coquillages et les crustacés récoltés dans le cadre d'un

programme existant de suivi de la qualité des eaux de mer et de la sûreté des aliments d'origine marine (plancton et bactéries toxiques) pour rechercher les niveaux de contamination par des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et arrêter des normes de sécurité applicables aux hydrocarbures.

Dans les zones où les stocks de ces fruits de mer ont été moins touchés par les hydrocarbures, la pêche a été rouverte dès la mi-janvier 2000. Les restrictions géographiques étant gérées site par site, plus de 95 % des sites ont été rouverts avant mars 2000. Toutefois, dans les zones où les coquillages et les crustacés ont été fortement souillés, de très hauts niveaux de contamination par les HAP ont été constatés, lesquels sont restés élevés pendant plusieurs mois après le premier déversement. Cette situation était particulièrement évidente dans les zones où étaient découverts des hydrocarbures enterrés et enfouis. Dans ces zones, les restrictions de la pêche ont été maintenues pendant une longue période, la dernière ayant été levée en septembre 2001.

Le sinistre de l'*Erika* a mis en évidence l'utilité d'un programme préexistant de suivi de la qualité des aliments d'origine marine même si la contamination par les hydrocarbures n'est pas à l'origine une des cibles de cette analyse. Concrètement, la disponibilité d'échantillons de produits de la mer antérieurs au déversement a permis de déterminer rapidement les niveaux de fond de contamination par les HAP et leurs fluctuations normales ce qui a, à son tour, permis d'élaborer sans tarder des directives sur l'innocuité des produits de la mer en cas de contamination par les HAP et d'étendre la portée géographique et analytique du programme de suivi afin de répondre aux exigences propres aux déversements d'hydrocarbures.

Lorsqu'ils ont déterminé si les fermetures et les restrictions imposées à la pêche par le Gouvernement français étaient techniquement raisonnables, le Club P&I et le Fonds de 1992 ont tenu compte du temps qu'il avait fallu pour préparer et analyser les échantillons de suivi et pour rassembler, interpréter et diffuser les résultats, puis pour prendre des décisions, les communiquer et les mettre en œuvre. Sur la base des renseignements disponibles, il a été conclu que la durée des restrictions de la pêche avait été techniquement raisonnable et il en a donc été tenu compte au moment d'évaluer la période pendant laquelle les demandes d'indemnisation déposées par les pêcheurs, les mariculteurs et d'autres particuliers touchés par le déversement d'hydrocarbures et par les restrictions de la pêche pouvaient être satisfaites.

5. Demandes d'indemnisation nées des fermetures de pêcheries et des restrictions de la pêche

Recouvrement des pertes

L'imposition de fermetures et de restrictions dans le secteur de la pêche a pour résultat, dans presque tous les cas, une perte d'activité économique pour les particuliers, les entreprises et les associations se livrant à la pêche. Les gouvernements et les organismes de pêche peuvent également encourir des frais pour la mise en œuvre, la gestion et le suivi de ces fermetures et restrictions.

Les pertes financières et les frais liés aux fermetures et aux restrictions dans le secteur de la pêche peuvent être recevables et donner lieu à réparation en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds. On trouvera un complément d'information sur la recevabilité des demandes d'indemnisation en général dans le Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992 et, en ce qui concerne plus précisément la pêche, dans les directives associées à ce manuel pour la présentation des demandes d'indemnisation dans le secteur de la pêche, de la mariculture et de la transformation du poisson. C'est donc dans ces deux publications que l'on trouvera une grande partie des renseignements sur la manière d'établir et de présenter une demande d'indemnisation au titre des pertes subies ou des frais encourus.

Les décisions adoptées par l'organisme de gestion tout au long de ce processus devraient être d'une importance cruciale pour déterminer dans quelle mesure les fermetures et les restrictions de la pêche atteignent leur objectif, quelles sont l'échelle et l'étendue des opérations et quelles sont les incidences financières qui en découlent pour

les exploitants de pêcheries et les mariculteurs. Il est donc très important que l'organisme de gestion connaisse parfaitement les implications potentielles de ses décisions pour les opérations du secteur de la pêche. La possibilité d'obtenir une réparation ne devrait influencer en rien sur une décision et les mesures choisies pour la gestion des pêcheries devraient être appliquées de la même manière qu'il y ait ou non réparation.

Il est important de noter que les pertes dues à l'imposition par les pouvoirs publics de restrictions de la pêche ne seront pas automatiquement remboursées. Par exemple, la fermeture prolongée d'une pêcherie sans ou avec peu de justification technique peut amener le Fonds de 1992 à décider qu'une partie de la période de fermeture n'est pas justifiée. Une telle décision peut avoir pour conséquence qu'une partie d'une demande d'indemnisation pour arrêt d'activité ou pour frais supportés n'ouvrira pas droit à indemnisation. L'existence de dispositions d'urgence nationales agréées concernant la gestion des fermetures de pêcheries et des critères bien définis applicables pour imposer et lever des restrictions de la pêche peuvent s'avérer d'une utilité sans pareille pour un organisme de gestion lorsque celui-ci est confronté à un déversement d'hydrocarbures. Cependant, il y a lieu de noter que l'absence de dispositions d'urgence ne remettra pas en cause l'évaluation que le Fonds de 1992 pourra effectuer des demandes d'indemnisation au titre des pertes qui auront pu découler de l'imposition d'une interdiction de pêcher ou d'une restriction de la pêche. Le Fonds de 1992 procédera toujours à une évaluation des demandes d'indemnisation au titre des pertes survenues dans le secteur de la pêche par suite de restrictions de la pêche en s'attachant à déterminer si ces interdictions ou restrictions étaient ou non raisonnables.



Étude de cas: le *HEBEI SPIRIT*

Un exemple d'élaboration de directives sur la clôture de la pêche lors d'un sinistre donnant lieu à déversement d'hydrocarbures

Le 7 décembre 2007, le navire-citerne *Hebei Spirit* a été heurté par un ponton-grue alors qu'il était au mouillage à environ cinq milles marins au large de Taean, sur la côte occidentale de la République de Corée. La collision a entraîné le déversement d'environ 10 900 tonnes de pétrole brut. Dans les semaines qui ont suivi, le Gouvernement coréen a décrété diverses restrictions de la pêche dans les eaux littorales et le long du rivage sur environ 375 km de côte.

Immédiatement après le déversement, le Gouvernement a chargé deux organismes scientifiques de grande réputation en Corée d'effectuer un suivi de l'environnement et des aliments d'origine marine en procédant notamment à des prélèvements d'eau, de sédiments et d'organismes marins dans les mois qui ont suivi le sinistre. Une liste très complète de lieux d'échantillonnage a été dressée et des prélèvements ont été effectués par intervalles soit d'un mois soit de trois mois.

Jusqu'au sinistre du *Hebei Spirit*, la République de Corée ne s'était pas dotée d'un règlement sur l'innocuité des produits de la mer en cas de sinistre donnant lieu à déversement d'hydrocarbures; une réunion a donc été organisée en février 2008 entre les organismes concernés pour discuter des résultats de la première étude de suivi et pour arrêter une norme de sécurité applicable aux produits de la mer en République de Corée. À l'issue de cette réunion, une norme coréenne de sécurité concernant l'incidence des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) sur les produits de la mer applicable au sinistre du *Hebei Spirit* a été arrêtée. Le Gouvernement coréen a décidé d'adopter une méthode couramment utilisée dans l'Union européenne et aux États-Unis d'Amérique pour évaluer et normaliser la toxicité de plusieurs HAP essentiels afin de

permettre une comparaison directe entre différents échantillons de produits de la mer. En raison de la consommation plus importante de ces produits en République de Corée et d'un poids corporel moyen plus faible, le niveau de sécurité de la contamination par les HAP a été ajusté plus bas que dans l'Union européenne et aux États-Unis, ce qui introduisait une marge de sécurité supplémentaire.

En avril 2008, les résultats de ces programmes de suivi ont été présentés aux pouvoirs publics lors d'une rencontre réunissant les chercheurs coréens et les représentants du gouvernement central et des autorités locales, et un plan a été mis au point pour la levée des restrictions de la pêche. À la suite de cette réunion, le Gouvernement coréen a annoncé que les restrictions appliquées à certaines activités de pêche dans les zones où les opérations de nettoyage avaient été achevées, seraient levées et cette levée a été décrétée quelques jours plus tard. Les restrictions restantes ont été levées après consultation avec les autorités locales et les communautés de pêcheurs, et après accord de toutes les parties sur la levée ou le maintien des restrictions dans telle ou telle zone.

Même si un plan de surveillance a été très rapidement mis en place à la suite du sinistre, l'absence d'un plan d'urgence national concernant la gestion des fermetures de pêcheries et les critères à respecter pour imposer et lever des restrictions de la pêche s'est révélée créer de grandes difficultés. La mise au point d'un plan de gestion, l'établissement de directives pour la sécurité des aliments d'origine marine, les discussions avec les communautés de pêcheurs et les entreprises du secteur de la pêche, et l'élaboration d'une procédure efficace de communication avec les parties concernées ont été autant de mesures qu'il a fallu adopter à la suite du sinistre initial, ce qui a entraîné des retards dans l'évaluation des résultats de l'étude de suivi et a empêché de ce fait de prendre rapidement des décisions sur la levée des restrictions de la pêche.

Lorsqu'ils ont déterminé si les fermetures et les restrictions imposées à la pêche par le Gouvernement coréen étaient techniquement raisonnables, le Club P&I et le Fonds de 1992 ainsi que leurs experts ont tenu compte du temps qu'il avait fallu pour préparer et analyser les échantillons de suivi et pour rassembler, interpréter et diffuser les résultats, puis pour prendre des décisions, les communiquer et les mettre en œuvre. Le Club et le Fonds ont néanmoins estimé que la durée de bon nombre de restrictions n'était pas techniquement raisonnable et qu'il était donc difficile d'évaluer et d'accepter un grand nombre des demandes d'indemnisation émanant des pêcheurs, des mariculteurs et d'autres particuliers touchés par le déversement d'hydrocarbures et par les restrictions de la pêche. À la suite de réunions entre le Gouvernement coréen et le Fonds de 1992 en 2010, un accord mutuel a pu être établi sur les dates raisonnables de levée des restrictions en ce qui concernait le traitement des demandes d'indemnisation.










L'assureur du propriétaire du navire et le Fonds de 1992 examineront la restriction sous tous les angles et, avec l'aide d'experts, détermineront si l'imposition d'une telle restriction était justifiée et si les demandes d'indemnisation qui s'y rapportent que des particuliers et des organisations touchées par les fermetures et les restrictions de la pêche ont soumises peuvent donner lieu à réparation. Tous les renseignements voulus doivent être fournis sur les procédures suivies et les décisions prises afin que pour étayer l'évaluation des demandes on dispose des informations pertinentes, notamment des comptes rendus des réunions où les décisions ont été prises. Une telle documentation apportera des éléments qui permettront de déterminer pourquoi certaines mesures de gestion de la pêche ont été prises ou ne l'ont pas été et de dégager le raisonnement qui les sous-tendait. Il y a lieu de rappeler que le Fonds de 1992 n'admet les pertes découlant d'interdictions de pêche ou de ramassage que dans la mesure où ces interdictions sont raisonnables.

Les frais d'établissement d'une documentation relative au suivi et à l'évaluation justifiant la fermeture de pêcheries peuvent être considérés comme recevables aux fins

d'indemnisation par le Fonds de 1992. Ce mécanisme de suivi et d'évaluation doit être, du point de vue de la durée et de l'étendue spatiale, raisonnable et proportionné à l'échelle du déversement d'hydrocarbures et aux effets observés. La méthode appliquée doit reposer sur une démarche scientifique rationnelle et sa portée doit se limiter aux pêcheries faisant l'objet de fermetures ou de restrictions.

Les documents relatifs à un éventuel mécanisme détaillé de suivi et d'évaluation et les résultats des analyses d'échantillons peuvent apporter des éléments d'appréciation essentiels afin d'établir qu'une décision de restriction ou de fermeture de la pêche reposait sur les meilleurs renseignements disponibles à l'époque des faits et constituait donc une mesure raisonnable. S'il est possible de justifier ainsi les restrictions décrétées, l'apport de pièces justificatives détaillées qui expliquent pleinement pourquoi les clôtures ou les restrictions ont été décrétées permettra un paiement plus rapide et plus efficace des demandes d'indemnisation soumises au titre de la pêche. Une liste type des documents et des données qui doivent être fournis pour expliquer la fermeture des pêcheries ou la restriction de la pêche est dressée dans le tableau ci-contre.



Types de documents et de renseignements utilisés dans le cadre des restrictions de la pêche pour déterminer l'incidence de ces dernières sur les demandes soumises dans le secteur de la pêche:		
DOCUMENTS		
	Communications, avis, mémorandums et journaux officiels émis par les autorités chargées de la pêche/ les autorités sanitaires	Les comptes rendus des décisions portées à la connaissance du public tout au long d'un déversement et les avis émis par le gouvernement, ainsi que les communications officielles émises par les autorités pertinentes à l'époque des faits, donnent un aperçu des connaissances les plus exactes qui étaient disponibles.
	Photographies/cartes annotées	<p>Il peut être utile, le cas échéant, de joindre des photographies à la justification des fermetures des pêcheries. Ces photographies seront de la plus grande utilité lorsqu'une fermeture est appliquée afin d'éviter de perturber les opérations d'intervention ou de risquer que la pollution se poursuive, ou pour justifier que des pêcheries soient fermées à titre de précaution au cas où un prélèvement d'échantillons montrerait que les stocks ne sont pas contaminés par les hydrocarbures.</p> <p>Les cartes SIG utilisées pendant les interventions mêmes sont utiles pour montrer l'emplacement des activités économiques, des habitats vulnérables et des zones de fermeture des pêcheries en rapport avec les hydrocarbures un jour donné.</p>
	Résultats de modèles de trajectoire d'hydrocarbures	Lorsque des fermetures sont imposées à titre de précaution, la décision dans ce sens intervient pendant la phase réactive des opérations d'intervention et reposera souvent sur les résultats de modèles de trajectoire d'hydrocarbures qui aideront les décideurs à prévoir le déplacement à venir des hydrocarbures par rapport à l'activité de pêche. Il peut être extrêmement utile de soumettre ces résultats pour prouver qu'une fermeture était justifiée.
	Licences de pêche/de mariculture	Dans certains cas, les licences de pêche indiquent des restrictions temporelles ou spatiales pour les navires et les installations de mariculture. Si une zone qui a été contaminée par les hydrocarbures ou qui est menacée de l'être se trouve à l'intérieur des limites fixées dans une licence, la justification de la décision peut être facilitée si des licences types sont soumises dans le cadre d'une demande impliquant une fermeture.
	Accès à des statistiques sur les prises/récoltes	Les données sur les volumes de prises/production, les prix unitaires et la variabilité naturelle de la production peuvent permettre de déterminer si une fermeture serait plus néfaste que bénéfique ou vice versa.
	Plan de suivi des hydrocarbures et résultats	Lorsqu'une fermeture de la pêche et de la récolte a été imposée en raison de craintes sanitaires, il y a lieu de procéder dès que possible à un contrôle chimique qui permette de confirmer si ces craintes sont justifiées. Si les concentrations en HAP dans les tissus des espèces marines imputables aux hydrocarbures sont inférieures aux seuils établis pour la consommation, la fermeture peut être levée. Si les résultats montrent des concentrations supérieures aux limites établies, il y a lieu de poursuivre les prélèvements et les analyses d'échantillons jusqu'à ce que les concentrations reviennent à un seuil acceptable.
	Plan d'analyses sensorielles et résultats	<p>Dans certains cas, les autorités peuvent suspendre les récoltes en raison de craintes pour la qualité de leurs produits, uniquement parce qu'il y a eu des hydrocarbures à proximité. L'analyse sensorielle peut constituer un outil utile pour déterminer de manière fiable et rapide s'il est nécessaire de fermer une pêcherie. Les détails sur la manière dont cette opération a été menée et les résultats obtenus constituent des éléments justificatifs utiles.</p> <p>Lorsqu'on constate que le poisson ou les espèces marines sont contaminés, un programme d'analyses sensorielles fréquentes devrait être mis en place et la fermeture levée une fois qu'aucune altération n'est plus détectable.</p>
	Correspondance	La correspondance échangée entre les administrations publiques et d'autres instances au sujet de fermetures potentielles peut donner davantage de poids aux décisions ayant impliqué des fermetures mises en place à titre de précaution. L'accès à cette correspondance aiderait le Fonds de 1992 à comprendre la raison d'être des restrictions.
	Texte explicatif accompagnant les documents	Bien qu'il soit insuffisant pour justifier de par lui-même une fermeture, un texte expliquant avec précision les événements survenus et les raisons d'être des décisions, et établissant un lien entre les diverses pièces justificatives, peut grandement aider à interpréter les décisions sur la gestion des pêcheries et de la mariculture prises au cours et à la suite d'un déversement d'hydrocarbures.

Annexe

Planification des situations d'urgence pour les fermetures de pêcheries et les restrictions de la pêche

Planifier les situations d'urgence en prévision de déversements d'hydrocarbures et maintenir un état de préparation générale pour réagir à de tels déversements est une obligation pour les États parties à la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Convention OPRC). Les États se dotent ainsi d'un cadre pour gérer les opérations d'intervention et ils sont encouragés à veiller à arrêter des dispositions d'urgence en prévision de déversements d'hydrocarbures. De plus en plus, le besoin

est reconnu de planifier les situations d'urgence par secteur pour tous les types d'événements imprévus. En ce qui concerne la pêche, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) recommande que des dispositions d'urgence, arrêtées tant au niveau national que local, prévoient spécifiquement des mesures de gestion de la pêche pour tout type de sinistre.

Pour qu'elles soient les plus utiles possible, les dispositions destinées à faire face en urgence aux effets potentiels d'un déversement d'hydrocarbures sur les activités du secteur de la pêche devraient comporter quatre éléments essentiels, comme il ressort de la figure 1 ci-dessous. Les étapes 2 à 4 peuvent soit faire l'objet d'un document séparé qui sera géré et actualisé par

l'instance chargée de la pêche soit être incorporées dans les dispositions pour l'intervention d'urgence en cas de déversement d'hydrocarbures d'une portée nationale ou régionale plus large.

Énoncé des principes

Avant de planifier en détail les mesures de gestion du secteur de la pêche en prévision d'un éventuel sinistre, les pouvoirs publics compétents devraient arrêter une politique-cadre à partir de données provenant des parties prenantes concernées et des experts techniques. À l'heure actuelle, il n'est pas très répandu dans le monde de définir une politique prévoyant des mesures de gestion de la pêche en cas de déversement d'hydrocarbures, même si la situation évolue lentement.

Étant donné la grande diversité des scénarios et des effets sur l'environnement que peuvent avoir des déversements d'hydrocarbures, il n'y a pas deux sinistres donnant lieu à déversement qui soient identiques et les autorités nationales ont beau être nombreuses à avoir adopté, en matière d'HAP, des valeurs seuil qui servent à évaluer l'innocuité des aliments d'origine marine, valeurs qui dans l'ensemble sont très semblables, il n'existe pas à l'heure actuelle de directives applicables au plan international. Même en l'absence de telles politiques, les dispositions en prévision de situations d'urgence doivent viser à cerner les grandes questions générales et d'y répondre. Par exemple:

- Qu'est-ce qui fait d'un sinistre donnant lieu à déversement une menace pour les aliments d'origine marine?
- Qui détient l'autorité absolue pour décréter et faire appliquer des mesures *ad hoc* de contrôle de la pêche?
- Est-ce qu'il est préférable d'imposer des restrictions à certaines activités du secteur de la pêche plutôt que de décréter une fermeture totale?
- Combien de temps les mesures de précaution pour la gestion de la pêche seront-elles maintenues (c'est-à-dire quels sont les critères à respecter pour activer et désactiver la politique de précaution)?

Planification générale

Même si la politique arrêtée a déterminé qui détient l'autorité absolue en matière de gestion du secteur de la pêche en cas de sinistre, il sera souvent nécessaire de faire appel à des compétences et des moyens appartenant à de nombreux organismes et il conviendra donc de tenir compte des rôles et des attributions de diverses instances à chaque étape des opérations d'intervention. Pour faciliter l'élaboration de modes opérationnels normalisés appropriés, il est essentiel que l'on prévoit des scénarios potentiels et que, sous réserve d'évaluation détaillée des risques et des impacts, ces scénarios soient étayés par le plus grand nombre de données possible. Il devrait ainsi être plus facile d'assurer un mécanisme de prise de décision

transparent et motivé. On trouvera ci-après des exemples de types de données que les pouvoirs publics pourraient envisager et inclure dans tout plan de gestion du secteur de la pêche:

Définition des caractéristiques du secteur de la pêche: il est important de constituer une base de connaissances aussi complète que possible sur le secteur de la pêche dans la zone en cause. On y inclura les données et les renseignements ordinaires sur la pêche de capture, la mariculture et les activités associées qui, en temps normal, serviraient à gérer le secteur de la pêche au plan national ou régional. Il s'agira entre autres d'informations biologiques et écologiques sur les espèces marines pertinentes, sur la valeur commerciale des différentes activités du secteur de la pêche et d'autres renseignements socio-économiques sur chacune de ces activités.

Organisation institutionnelle et définition générale des attributions: les administrations chargées de mettre en œuvre, de suivre et de gérer les activités du secteur de la pêche dans le cadre d'un sinistre par pollution doivent être identifiées aussi bien au niveau national que local. Au moment de la mise au point de tout plan, les attributions de chaque instance doivent être énoncées explicitement. Il est possible que plusieurs administrations participent aux efforts de coordination mais une seule doit être désignée comme chef de file.

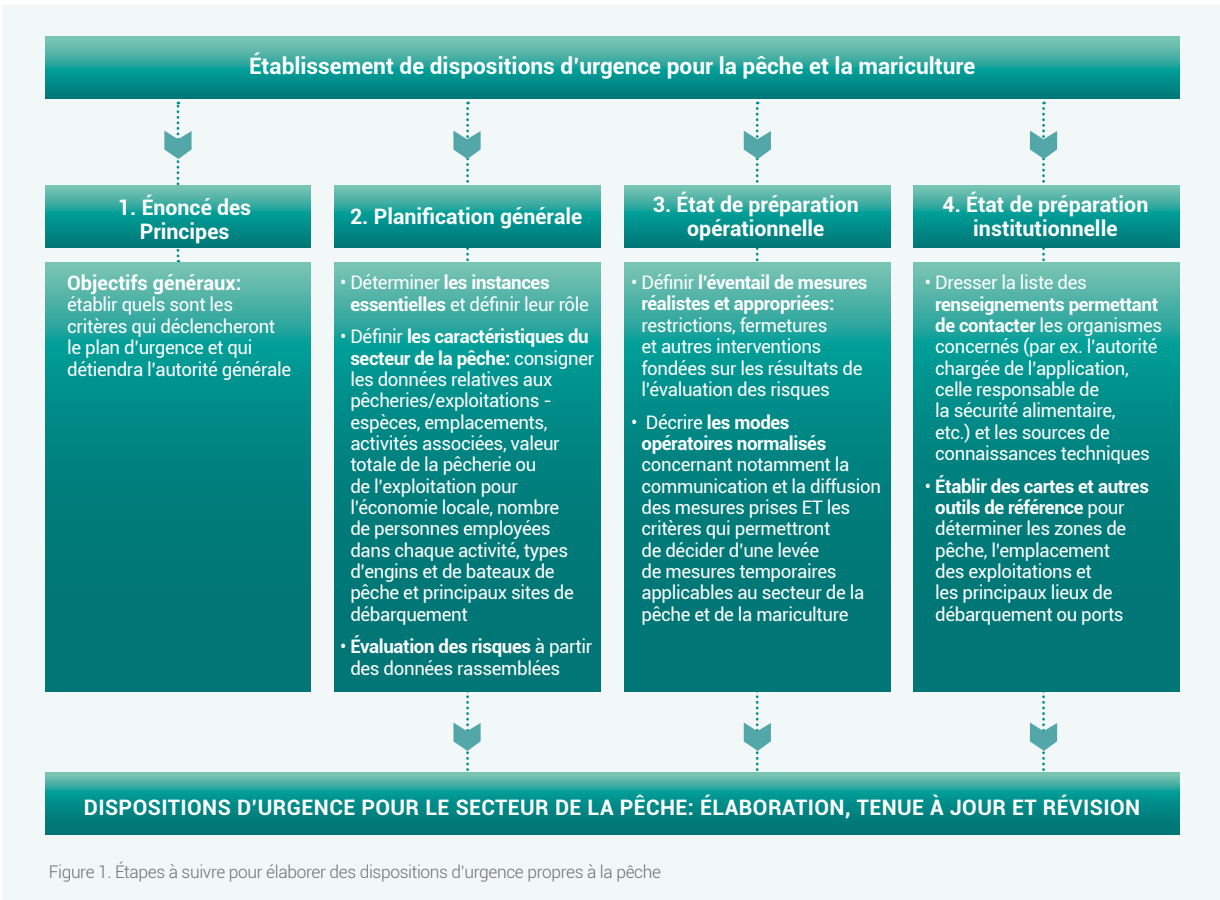


Figure 1. Étapes à suivre pour élaborer des dispositions d'urgence propres à la pêche



Toute disposition en prévision de situations d'urgence doit tenir compte du fait que des administrations impliquées dans la lutte contre un déversement d'hydrocarbures peuvent ne pas être familiarisées avec les questions propres à la pêche ou à la lutte contre ces déversements.

État de préparation opérationnelle

Les modes opérationnels normalisés fondés sur des renseignements rassemblés et évalués lors de la planification générale doivent être étayés par des documents, notamment des dispositions touchant la formation et les exercices d'entraînement. Des modes de ce type doivent être élaborés dans les domaines suivants:

- Définition et mesure des critères qui serviront à décider à quel moment et de quelle manière la pêche fera l'objet de restrictions ou de fermetures;
- Définition et mesure des critères qui serviront à lever ces restrictions ou fermetures;
- Notification, communication interne et diffusion externe des procédures régissant la transmission d'informations sur le statut des restrictions et des fermetures;
- Procédures de suivi et évaluation des données de surveillance en fonction de critères en vue de la réouverture des pêcheries ou la levée des restrictions;
- Procédures pour mettre à jour les formations, les directives et les dispositions en prévision de situations d'urgence. Compte tenu du nombre d'administrations susceptibles d'être mises en cause qui n'ont que peu d'expérience en matière de gestion des situations d'urgence ou de gestion de la pêche, les dispositions d'urgence pour le secteur de la pêche devraient être actualisées régulièrement au moyen d'exercices et les membres du personnel concernés devraient être formés pour exercer leurs rôles et leurs responsabilités respectives.

État de préparation institutionnelle

À l'instar des plans d'urgence de portée générale pour la lutte contre les déversements d'hydrocarbures, les dispositions élaborées pour le secteur de la pêche doivent être aussi complètes que possible et réduire au minimum le besoin de se référer à d'autres documents. Des détails importants sont souvent négligés, notamment des renseignements essentiels sur la manière de contacter toute les instances et organismes susceptibles d'être concernés par la mise en œuvre de mesures d'urgence et l'adjonction (s'il y a lieu) de cartes des installations, des principales zones de pêche et des juridictions.

Les dispositions en prévision de situations d'urgence dans le secteur de la pêche doivent être considérées comme des documents évolutifs à actualiser régulièrement. Il y a lieu de noter que ces dispositions impliquent des engagements en matière d'équipement et de personnel pouvant venir s'ajouter aux postes du budget normal d'une administration. Pour employer le mieux possible les ressources disponibles, il convient d'intégrer les dispositions d'urgence dans les mécanismes, les procédures et les chaînes de commandement déjà en place pour la gestion de la pêche.





**Fonds internationaux d'indemnisation pour les
dommages dus à la pollution par les hydrocarbures**

4 Albert Embankment
Londres SE1 7SR
Royaume-Uni

Téléphone: +44 (0)20 7592 7100

Télécopie: +44 (0)20 7592 7111

Adresse électronique: info@iopcfunds.org

Site web: www.fipol.org