

P R O G R A M M E D E C O O P E R A T I O N T E C N I Q U E

LEGISLATION DES PECHEES EN HAITI (I)

par

A. Tavares de Pinho
Juriste
Service de législation
Bureau juridique

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 1986

SOMMAIRE

	Page
AVANT-PROPOS.....	i
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE - LEGISLATION EN VIGUEUR RELATIVE AUX PECHEES.....	1
1. Zones maritimes sous juridiction haïtienne.....	1
1.1. Décret du 6 avril 1972.....	1
1.2. Déclaration présidentielle du 6 avril 1972 et décret du 8 avril 1977.....	2
1.3. Accords de délimitation de frontières maritimes.....	2
2. Législation relative à la pêche.....	2
2.1. Décret du 13 février 1961.....	2
2.2. Code rural du 16 mai 1962.....	3
2.3. Décret sur les pêches du 27 octobre 1978.....	3
3. Autre législation d'intérêt pour les pêches.....	5
DEUXIEME PARTIE - COMMENTAIRES SUR LA LEGISLATION EN VIGUEUR.....	6
1. Forme et structure.....	6
2. Contenu.....	8
2.1. Des lacunes de la législation.....	8
2.2. Des dispositions inappropriées.....	8
TROISIEME PARTIE - RECOMMANDATIONS POUR UNE NOUVELLE LEGISLATION..	9
1. Organisation de l'administration des pêches.....	9
2. Coordination et harmonisation régionale des législations de pêche.....	9
3. Aménagement et développement des pêches.....	10
3.1. Planification de l'aménagement des pêches.....	10
3.2. Organismes consultatifs.....	10
3.3. Information sur les captures réalisées.....	11
4. Système de licences.....	11
5. Navires de pêche étrangers.....	11
6. Mesures de conservation.....	12
7. Méthodes de pêche prohibées.....	12

	Page
8. Dispositifs pour attirer le poisson (FAD).....	12
9. Protection de l'environnement marin.....	13
10. Transbordement illicite de captures en mer.....	13
11. Réserves marines.....	14
12. Salubrité et normes de qualité des produits de la pêche, réglementation des activités des établissements et des opéra- tions de traitement de poisson.....	14
13. Compétence et pouvoirs des agents de contrôle.....	15
14. Sanctions.....	15
15. Procédures administratives de sanction.....	15
16. Abrogation de la législation antérieure.....	16

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été préparé dans le cadre du projet TCP/HAI/4509 (A) "législation des pêches". Comme le suggère cet intitulé, l'objet du projet est d'assister le Ministère de l'agriculture, ressources naturelles et développement rural dans l'élaboration d'une législation et d'une réglementation pour le secteur des pêches en Haïti. Le rapport à présent soumis au gouvernement haïtien correspond à une première période d'activités du projet. Il inclut un bref exposé des principaux textes juridiques en vigueur concernant ou affectant le secteur de la pêche en Haïti (I Partie) et un examen critique de leurs dispositions (II Partie). Des recommandations relatives à une législation à promouvoir et une explication de leur contenu sont ensuite présentées (III Partie). Un deuxième rapport, préparé à la suite d'une prochaine mission, inclura les projets de nouveaux textes juridiques.

L'auteur tient à remercier l'ensemble des fonctionnaires de la Division des ressources naturelles qui l'ont suivi dans le travail. Ses remerciements vont en particulier à Messieurs Magny, Directeur adjoint de la division des ressources naturelles, Lafontant, chef du service des pêches, et Kavagnaht pour leur intérêt et facilités consenties sans lesquelles ce travail n'aurait pas été possible.

En cette période où les autorités haïtiennes souhaitent imprimer un nouvel élan au développement du pays, la refonte de la législation sur les pêches serait une occasion de réfléchir sur les priorités et les nouvelles orientations de la politique des pêches.

INTRODUCTION

Ayant une superficie de 27 500 km² et une longueur totale de côtes d'environ 1 500 km la République de Haïti occupe la partie ouest de l'île de Hispaniola. Suivant les orientations qui se dégagèrent lors de la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les autorités haïtiennes ont proclamé en 1978 une zone maritime de juridiction étendue(1). Les pêcheries à Haïti sont à un stade de développement très rudimentaire même si une volonté de faire évoluer le secteur paraît désormais perceptible.

Exception faite de la pêche de la langouste exportée vers les Etats Unis, le secteur demeure caractérisé par des activités de pêche artisanale de subsistance et pour la vente locale. Il existe environ 8 000 pêcheurs mais la plupart n'exercent que des activités à temps partiel. Les principaux engins de pêche utilisés sont les lignes, les nasses et les filets de plage. Les pêcheries de langoustes sont un peu mieux organisées; elles donnent lieu à leur vente sous forme de queues congelées. Quelques crevettes sont également exportées ainsi que diverses autres espèces de plus haute valeur commerciale. Des statistiques de capture ne sont pas recueillies sur une base systématique dans les principaux points de débarquement. Il en résulte des estimations des captures totales oscillant entre 3 000 et 5 000 tonnes par an. Les captures de langoustes se situeraient à environ 500 tonnes par an. Les importations de poisson, en particulier en provenance du Canada, sont importantes s'élevant à 12 000 tonnes par an. On constate ainsi que si la malnutrition demeure un problème sérieux à Haïti, l'industrie des pêches n'apporte qu'une contribution marginale à l'approvisionnement du pays.

Quelques autres données permettent encore de caractériser le secteur des pêches à Haïti. Un développement significatif des pêcheries haïtiennes est tributaire d'une amélioration des circuits de commercialisation (en termes de voies d'accès, méthodes de conservation et manipulation,...). L'insuffisance des circuits de distribution internes n'encourage les pêcheurs qu'à satisfaire une demande localisée(2).

Le cadre législatif relatif au secteur devra refléter cette situation générale et, autant que faire se peut, accompagner et soutenir les actions qui seront entreprises pour développer les pêcheries haïtiennes.

PREMIERE PARTIE - LEGISLATION EN VIGUEUR RELATIVE AUX PECHEES

1. Zones maritimes sous juridiction haïtienne

1.1. Décret du 6 avril 1972

Par un décret du 6 avril 1972, le Gouvernement haïtien a établi une mer territoriale de 12 milles nautiques à partir de la "laisse de basse mer" et une zone contigüe de pêche de 3 milles au-delà de la mer territoriale. Ces dispositions ont très certainement été abrogées par le Décret du 8 avril 1977.

(1) V. paragraphe 1.2. de la première partie.

(2) Ces brefs développements sont empruntés à une note de M. Guy Chapond, Représentant de la FAO, sur les pêches en Haïti.

Toutefois, une carte annexée au décret de 1972 illustrait un polygone de lignes de base qui ne correspondait pas à la ligne de basse mer. Les autorités haïtiennes ont ultérieurement confirmé le choix de ce polygone de lignes de base, notamment dans le décret de 1977 (présenté ci-après).

1.2. Déclaration présidentielle du 6 avril 1977 et décret du 8 avril 1977

Par déclaration présidentielle du 6 avril 1977, la République de Haïti a proclamé une zone économique exclusive adjacente à sa mer territoriale et au-delà de celle-ci jusqu'à une distance de 200 milles nautiques comptée à partir des lignes de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale. Ces dispositions ont été précisées et complétées par le décret du 8 avril 1977 (Le Moniteur, 12 juin 1977, 132e année, N° 38, pp. 337 - 338). Dans la "zone maritime économique exclusive de Haïti" la République exerce les compétences que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer reconnaît aux Etats, en particulier des droits de souveraineté aux fins d'exploration, d'exploitation, de conservation et d'administration des ressources naturelles animales, végétales et minérales situées dans les fonds, le sous-sol et les eaux surjacentes. Le décret dispose que l'Etat haïtien réglementera la pêche dans la mer territoriale, dans la "zone contigüe" et dans la zone maritime économique exclusive compte tenu de la jouissance rationnelle et de la conservation des ressources minérales et biologiques.

Le décret constate par ailleurs que Haïti exerce des droits souverains sur la "plateforme continentale" aux fins d'exploration et d'exploitation de ses ressources naturelles. La plateforme continentale comprend le lit de la mer et du sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes mais situées en dehors de la mer territoriale et s'étend jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles desdites régions.

1.3. Accords de délimitation des frontières maritimes

Haïti a conclu des accords de délimitation de ses frontières maritimes avec Cuba (accord du 27 octobre 1977, Le Moniteur, 14 novembre 1977, 132e année, N° 78, pp. 631-632) et la Colombie (accord du 17 février 1978, Le Moniteur, 16 mars 1978, 133e année, N° 19, p. 120) respectivement.

2. Législation relative à la pêche

2.1. Décret du 13 février 1961

Le premier texte comportant des éléments de réglementation de la pêche maritime en Haïti paraît avoir été le décret du 13 février 1961 réglementant le cabotage entre les ports haïtiens et la pêche dans les eaux territoriales haïtiennes (Le Moniteur, 13 février 1961, 116e année, N° 16, p. 62). Il dispose que la pêche dans les eaux territoriales était réservée aux navires

(1) V. Limits in the Seas No. 51, Straight Baselines, Haïti; United States Department of State, Bureau of Intelligence and Research.

haïtiens. Ces dispositions sont dépassées par celles qui sont intervenues postérieurement mais elles n'ont jamais fait l'objet d'une abrogation formelle.

2.2. Code rural du 16 mai 1962

La loi N° IX du Code rural du 16 mai 1962, relative à la chasse et à la pêche, est venue à son tour affirmer que "la pêche est libre dans les mers, les lacs, les étangs ainsi que dans les fleuves, rivières et autres cours d'eau faisant partie du domaine public". Les dispositions ont été abrogées par celles du décret ayant force de loi du 27 octobre 1978.

2.3. Décret sur les pêches du 27 octobre 1978

Le décret du 27 octobre 1978 est le texte de base relatif aux pêches. C'est un document extrêmement long de 147 articles distribués sous dix titres dont on résumera ci-après les principales dispositions.

Le titre premier intitulé "généralités" dispose que la gestion des eaux pour la pratique de la pêche et d'autres activités similaires se "fait selon des critères techniques, économiques et sociaux". Il dispose que l'utilisation des eaux pour la pêche et pour d'autres activités similaires est soumise à autorisation préalable délivrée par l'administration ; définit la pêche et distingue plusieurs types de pêche en fonction des objectifs poursuivis (de consommation domestique ; commerciale ; scientifique ; sportive).

Le titre deuxième porte sur "l'exercice du droit de pêche" et contient des dispositions très diversifiées. Il prévoit tout d'abord que le titulaire d'un permis de pêche a pour obligation de fournir, sous peine de retrait, des statistiques sur les captures réalisées. Il définit ensuite les critères de distinction entre la pêche artisanale et la pêche industrielle. La première est pratiquée "avec des engins simples de capture, sur embarcations de moins de dix tonnes brutes", "la durée de capture ne devant pas excéder 72 heures". La seconde est pratiquée à "l'aide d'importants moyens de capture massive en vue de soumettre le produit à des processus de stockage, de conservation, de traitement ou de distribution qui permettent sa distribution et sa vente ultérieure". Le montant des taxes annuelles de pêche est fixé dans le texte pour ces deux types de pêche. Ce même titre dispose que les bateaux de pêche industrielle exploitant les eaux nationales paient une taxe de 2 000 gourdes comme frais d'inscription au registre d'immatriculation et une taxe d'exploitation à percevoir selon une formule $R \times J \times P$; R étant une redevance de base fixée en fonction de l'espèce, J la jauge brute d'un navire et P un coefficient variable avec la nature de la pêche. Les bateaux étrangers peuvent opérer dans les eaux nationales aux conditions suivantes: obtenir un contrat de concession enregistré au Service des pêcheries ; avoir un permis ou licence de pêche et présenter les documents du navire. Le titre deuxième du décret insère encore plusieurs mesures de conservation relatives, notamment au signalement des filets de pêche ; au mailles des filets ; à l'exercice de la pêche sportive ; au déploiement des palangres ; aux zones réservées.

Dans le titre troisième du décret, intitulé "des engins de pêche", les mesures de conservation sont posées avec un plus grand détail. Elles

concernent notamment les dimensions minimales des mailles des filets, des casiers et épuisettes, le déploiement des filets dormants, des filets tournants, des chaluts, le marquage des chaluts, etc ...

Le titre quatrième du décret porte sur le "service des pêcheries", défini comme un organisme technique permanent dépendant du département ministériel chargé de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural. Le décret dispose qu'une dotation annuelle de fonctionnement lui sera attribuée dans le cadre du budget de l'Etat ainsi qu'un fonds spécial de roulement. Le service des pêches comprend une direction, une section administrative, une section de la pêche en eau douce, une section d'extension de la pêche maritime, une section d'économie et de vente, une section de biologie et une section contentieuse. Les compétences et attributions du service des pêcheries sont posées avec détail. Des règles relatives à la gestion des activités de pêche sont aussi posées. Il est déterminé qu'un "certificat d'identification" sera délivré aux personnes physiques et morales pêchant dans les eaux maritimes, à condition préalable de l'obtention ultérieure de permis ou de concessions de pêche. Le texte définit la procédure à suivre pour l'obtention de concessions, accordées pour une durée de 2 à 10 ans, et des permis, accordés pour une durée de 2 ans et édicte diverses conditions auxquelles sont soumises les personnes pratiquant la pêche dans les eaux territoriales.

Les règles relatives à la caducité, à la révocation des concessions et à l'annulation des permis et autorisations sont posées dans le titre cinquième.

Le titre sixième porte sur les "sociétés coopératives de pêche et de protection". "On entend par coopératives de pêche une société de personnes librement constituée s'intéressant à une entreprise économique de pêche qu'elles dirigent et contrôlent selon les principes de leurs intérêts mutuels". 20 % des taxes et des amendes imposées dans le domaine des pêches seront exclusivement affectées au développement de ces coopératives. Le décret oblige les coopératives à avoir des installations sur terre avant de commencer leurs opérations. Les coopératives bénéficient de divers avantages de nature fiscale.

Le titre septième concerne la "pêche fluviale". Ce titre commence par définir la pisciculture comme "toute opération réalisée pour exploiter rationnellement les eaux, contrôler l'équilibre entre le prélèvement des poissons et le stock disponible, elle vise à maintenir l'état biologique par réglementation, le repeuplement des eaux". La pisciculture est placée sous contrôle exclusif du Service des pêcheries. La pêche commerciale dans les fleuves, étangs, rivières et lacs est subordonnée à la possession d'un permis de pêche et au paiement d'une taxe. Des mesures de conservation et de réglementation des activités de pêche sont édictées.

Le titre huitième du décret est intitulé "de la pollution des eaux et de la protection de certaines espèces". La pollution est définie comme l'ensemble des apports de matières néfastes à la vie. Elle est d'ordre physique, chimique, organique. Le décret prohibe la pêche à l'aide d'explosifs et de substances toxiques. Il régit l'introduction d'espèces nouvelles. Des mesures de protection intégrale ou partielle de certaines espèces animales et végétales sont édictées. Ces espèces comprennent notamment le triton, les tortues, les crabes, les pinnipèdes, les cétacés, les marsouins et les mangroves. La capture et la commercialisation des fruits de mer est réglementée. L'expression "fruits de mer" comprend les poissons, les vertébrés, les crustacés, les mollusques,

échinodermes, leur frai, leur oeufs; elle comprend également les algues, les coquillages, les coraux, les éventails de mer et autres". L'exploitation de ces espèces donne lieu au paiement d'une "patente" dans les termes que le décret définit. Le service des pêcheries avec l'assistance du département de la santé publique assure le contrôle sanitaire des activités de production, de transformation, de commercialisation, de conservation et de transport des produits de la pêche. Il assure également, en coopération avec le département des finances et du commerce et industrie, l'octroi de permis d'exportation et d'importation de fruits de mer. Des normes générales relatives au contrôle et à la supervision des activités de débits de fruits de mer et d'établissements de traitement de poisson sont posées. Le décret édicte par ailleurs de nombreuses mesures de protection des ressources en termes de poids minimaux, périodes d'interdiction de pêche, ...

Les infractions et les pénalités sont définies au titre neuvième avec grand détail. Elles sont classées, selon leur gravité en contraventions et délits correctionnels. En matière de pêche, le fait matériel suffit pour qu'il y ait condamnation sans que le juge puisse tenir compte de l'erreur ou de la bonne foi. Les tribunaux peuvent toujours ordonner la confiscation des filets et engins prohibés.

Un dernier titre inclut des "dispositions spéciales" de nature très diverse. Il y est mentionné que les infractions du décret sont constatées par procès-verbal d'un agent qualifié. S'agissant de contravention, le prévenu sera déféré au Tribunal de Police de la commune du lieu de la contravention; s'il s'agit d'un délit au Tribunal correctionnel. Les jugements sont susceptibles de recours, mais la recevabilité d'un recours est subordonnée au paiement préalable des amendes prononcées. Le service des pêcheries formera un corps de gardes assermentés appelés à constater les infractions et à en dresser procès-verbal. Il est prévu par ailleurs qu'il est ouvert à la Banque nationale de la République de Haïti un compte spécial dénommé "compte pour la promotion et la protection des ressources naturelles biologiques de la mer" (C.P.P.R.N.B.), où seront versées les valeurs prévues par le Bureau des contributions en vertu du décret. De même, est créé dans le cadre du service des pêcheries, une section de crédit et d'assurance maritime pour la protection de la vie des pêcheurs et pour le développement de la pêche et de l'industrie halieutique en général. Une importante clause d'habilitation réglementaire dispose que toute mesure jugée utile à la promotion de la pêche et non prévue dans le décret sera prise par un communiqué du titulaire du département de l'agriculture et publié au Journal officiel.

3. Autre législation d'intérêt pour la pêche

Il importe d'évoquer brièvement sous cette rubrique plusieurs textes juridiques d'intérêt pour le secteur des pêches.

Le décret du 30 octobre 1950 modifiant la loi du 4 septembre 1905 précise le statut des navires haïtiens (Le Moniteur, 30 octobre 1950, 105e année, N° 126, pp. 875-876). Sont haïtiens les navires qui remplissent les conditions suivantes: appartenir pour moitié au moins à des haïtiens, ou en totalité à une société haïtienne et en outre, dans les deux cas, avoir été construits en Haïti ou y avoir été régulièrement importés. Par arrêté du Président de la République pourra être définie la proportion des officiers et marins haïtiens devant faire partie des navires haïtiens.

Le décret du 30 janvier 1985 est venu constituer le Code des investissements (Le Moniteur, 31 janvier 1985, 140e année, N° 9, pp. 194-215). Ce code définit les avantages et exonérations dont peuvent bénéficier les investissements industriels, le contenu des différents régimes de traitement préférentiel ainsi que les conditions d'agrément à ces régimes. Aucune disposition n'exclut les investissements dans le secteur de la pêche du bénéfice de ce code mais aucun agrément n'a été octroyé au cours de ces dernières années à des entreprises de pêche.

La liste des produits dont l'importation est contingentée est à présent définie par décret du 18 juin 1986 (Le Moniteur, 23 juin 1986, 141e année, N° 50, pp.694-697). Le "poisson et fruits de mer frais ou congelés" sont inclus dans cette liste.

DEUXIEME PARTIE - COMMENTAIRES SUR LA LEGISLATION EN VIGUEUR

Le décret du 27 octobre 1978 paraît être le fruit d'une volonté d'adapter le cadre juridique réglementant les pêches en Haïti aux orientations nouvelles issues de la III Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui devait déboucher en 1982 sur l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ayant été parmi les premières à développer un tel effort, les autorités haïtiennes n'ont probablement pas pu bénéficier de l'expérience d'autres Etats dans la matière. Qui plus est, à cette époque la réflexion sur la traduction dans l'ordre interne de ces dispositions était encore embryonnaire et la promotion du secteur des pêches n'avait pas encore, dans bon nombre d'Etats retenu l'attention qu'elle mérite. Cette conjoncture éclaire sur les insuffisances du décret du 27 octobre 1978 tout du point de vue de sa structure et de sa conception formelle que sous l'angle de son contenu matériel.

1. Forme et structure

Le décret du 27 octobre 1978 est un texte ambitieux qui vise à recouvrir la totalité des secteurs d'intérêt pour les pêches. Il porte généralement sur la gestion du secteur mais en plus édicte en détail des mesures de conservation, de réglementation des engins et de protection des espèces, réglemente la pêche fluviale, définit avec précision les règles d'organisation, financement et fonctionnement du service des pêcheries ; encadre et réglemente le commerce des "fruits de mer" et l'activité des établissements de traitement et commercialisation de poisson ; édicte des mesures de nature fiscale,... Cette option des rédacteurs du texte prend le contre-pied de la tendance générale des Etats qui limitent le texte de base sur les pêches aux règles essentielles relatives à la gestion, à l'aménagement et au contrôle des pêcheries. Le reste est soit traité en détail à travers texte réglementaire, soit réglementé en coopération avec d'autres Ministères également compétents. L'ordonnancement, la systématique du texte laisse à désirer en ce qu'elle manque de logique - par exemple des mesures de protection des ressources et de réglementation des engins au lieu d'être regroupées se trouvent un peu partout dans le corps du décret - et il y a de très nombreuses redites - la même disposition apparaît souvent dans plusieurs endroits du décret.

Indépendamment de ces considérations, il convient de souligner avec

insistance que pour détaillé qu'un texte soit, il ne pourra jamais couvrir ou enserrer une réalité aussi diversifiée et mouvante que le secteur de la pêche. A cet égard on notera, comme le rappelle la Stratégie mondiale d'aménagement et de développement des pêches adoptée par la Conférence mondiale de la FAO sur l'aménagement et le développement des pêches: "la pêche est une activité conduite dans des conditions susceptibles d'évoluer très rapidement, les objectifs qui peuvent être appropriés à un moment donné peuvent cesser de l'être à un autre" (1). Mais alors une interrogation a sa raison d'être : comment mettre sur pied un cadre juridique suffisamment flexible pour évoluer au fur et à mesure que les circonstances et le secteur évoluent ?

Le droit d'un Etat est normalement constitué, avec des variantes terminologiques diverses, par un ensemble d'instruments juridiques qui incluent la Constitution, des accords internationaux, des lois, des décrets, des décisions administratives. D'une manière générale, on peut dire que pour réglementer un type de questions donné, il convient d'employer un texte d'un certain type. Assertion qui est particulièrement vraie pour le secteur des pêches. Ainsi, il faut éviter de consacrer au niveau du texte de base des normes qui sont destinées à être adaptées périodiquement ou qui ont un caractère technique trop marqué. Les procédures administratives de demande et d'octroi de licences de pêche ; l'interdiction d'accès à une zone donnée ou de capture de certaines espèces ; les normes relatives au montant des droits de pêche et des paiements à effectuer, les unes et les autres appelant des changements de temps en temps, ou parfois même "d'un jour à l'autre", seront adéquatement définies, et le cas échéant modifiées, par un texte réglementaire d'application. En aucun cas ces normes ne devront être inscrites dans le texte de base, appelé à durer, et qui est donc le vecteur des règles destinées à durer. La modification d'une loi emprunte une procédure longue. Même certaines conditions intéressant un ou plusieurs groupe de pêcheurs, pourront être incluses dans les licences de pêche qui seront ainsi de véritables outils de réglementation.

Le type de pêche dominant en Haïti est la pêche artisanale. La nature et le volume des ressources disponibles paraissent exclure un développement significatif d'activités de pêche industrielle. Deux séries de suggestions découlent de cet état de fait:

- D'une part, le secteur artisanal s'accommode mal d'une législation trop contraignante, constitutive d'un lourd fardeau administratif. La réglementation devra favoriser ses activités et soutenir les actions du Gouvernement en vue du développement du secteur. En bref, la législation doit être incitative plutôt que prohibitive.
- D'autre part, le fait que la législation concerne essentiellement des activités artisanales associé à une relative faiblesse de moyens de l'administration suggère que le cadre juridique à promouvoir soit simple et opératif. Les meilleures solutions sont probablement les plus simples. Il y a lieu de noter qu'une option identique a été suivie par la plupart des Etats des Caraïbes qui ont récemment adapté leurs législations.

(1) Rapport de la Conférence mondiale de la FAO sur l'aménagement et le développement des pêches, Rome, 27 juin-7 juillet 1984, p. 14.

2. Contenu

Le décret de novembre 1978 semble inadapté à la situation du pays et à l'évolution prévisible du secteur des pêches. Cette inadaptation tient tantôt à des lacunes dont il pâtit tantôt à des dispositions inappropriées en elles-mêmes, voire erronées.

2.1 Des lacunes de la législation

Le texte ne reflète pas adéquatement le cadre normatif issu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les droits et les responsabilités des Etats côtiers en matière de gestion des ressources et la méthodologie à suivre avec toutes les conséquences normatives qui en dérivent. Le décret ne pose pas non plus les bases d'un contrôle plus strict des activités de navires de pêche étrangers, qui ont pu avoir lieu dans le passé et qui peuvent se dérouler dans des zones frontalières d'autres lacunes. D'autres tendances récentes du droit des pêches sont ignorées.

2.1. Des dispositions inappropriées

Il n'est pas question de procéder à un examen critique exhaustif du contenu du décret de 1978 mais plus simplement d'en relever quelques carences plus saillantes. On notera, en particulier, que bon nombre de définitions et concepts de base proposés sont soit erronés soit dépourvus d'une quelconque portée juridique. C'est le cas notamment des définitions de la pêche, nettement insuffisante en ce qu'il y a des activités de pêche qu'elle n'englobe pas, des différentes catégories de pêche. Le décret propose de très nombreuses mesures de conservation en termes de réglementation des engins, des espèces, des saisons de pêche, qui sont trop complexes et pas toujours justifiées ne fût-ce que parce bon nombre des espèces réglementées... n'existent pas en Haïti.

Il n'appartient pas à une loi sur les pêches de définir avec un aussi grand détail les compétences du service des pêcheries et les règles de son organisation. Cela relève d'une loi organique; d'un texte propre à l'organisation du Ministère compétent. Dans un même esprit de réduction du champ d'application de la loi, on notera que, en principe, il ne faudrait pas réglementer la pêche maritime, les pêches intérieures et l'aquaculture dans un même texte. Ces deux activités soulèvent des problèmes distincts dont le particularisme ira en s'affirmant. A la limite, la réglementation de l'aquaculture tient de la réglementation d'activités agricoles. De même, si le département chargé des pêches a un intérêt à prévenir la pollution marine, c'est un texte spécifique, qui irait jusqu'à réglementer les activités de certains établissements classés, qui devrait porter sur cette matière. Des remarques analogues pourraient être faites à propos des articles relatifs aux sociétés coopératives de pêche. Enfin, s'agissant des dispositions relatives au contrôle et aux sanctions, elles sont dans l'ensemble trop lourdes et sévères eu égard à la gravité des infractions qu'elles répriment. Les peines de prison devront dans l'ensemble être supprimées. En général, les dispositions répressives donnent du tranchant à une réglementation trop lourde (a) dont le besoin n'est pas prouvé ; (b) dont le respect est difficile voire impossible à garantir ; (c) et qui peuvent donner lieu à un harcèlement excessif des pêcheurs et freiner l'expansion du secteur.

Dans l'ensemble, ces remarques suggèrent l'utilité de préparer une législation à la fois plus simple et plus complète. Préalablement à cette étape, on attenterait un instant sur les textes relatifs aux zones maritimes sous juridiction nationale.

Comme rappelé ci-dessus, les textes relatifs aux zones maritimes sous juridiction haïtienne incluent un décret du 6 avril 1972, dont le propos essentiel était l'établissement d'une mer territoriale de 12 milles, et une déclaration présidentielle du 6 avril 1977 proclamant une zone économique exclusive. La "technique" des déclarations de nature politique a été suivie par de nombreux Etats. Dans l'ensemble, elle a été secondée par une loi déterminant le détail des compétences de l'Etat côtier. Un même démarche devrait être suivie ici. Les matières recouvertes par une loi sur les zones maritimes débordent les intérêts propres au Ministère de l'agriculture et l'objet du présent projet. Rien ne s'opposerait cependant à ce qu'un projet de texte puisse être proposé à des fins de discussion si les autorités haïtiennes le désiraient.

TROISIEME PARTIE - RECOMMANDATIONS POUR UNE NOUVELLE LEGISLATION

1. Organisation de l'administration des pêches

Le présent rapport ne porte pas sur l'organisation du Ministère chargé des pêches (le Ministère de l'agriculture des ressources naturelles et du développement rural) et du service des pêches. Comme indiqué précédemment, cette matière déborde le cadre du présent travail et serait plus adéquatement traitée dans un texte organique relatif au Ministère. Du reste, ce texte organique est la loi du 14 mars 1958 (Le Moniteur, 7 avril 1958, 113e année, N° 44, pp. 261-262) complété par la suite, pour ce qui est des pêches par le décret de 1978. Or, la gestion du secteur des pêches et la spécificité des problèmes qu'il rencontre appelle (i) un réexamen de la place du service des pêches à l'intérieur du Ministère de l'agriculture et (ii) un renforcement considérable du service central et de ses services extérieurs.

Si les autorités haïtiennes le souhaitent, cette question pourrait être examinée lors des missions destinées à la rédaction des textes.

2. Coordination et harmonisation régionale des législations de pêche

Il y a eu, au cours de ces dernières années, une évolution sensible des législations de pêche des Etats dans le sens de leur harmonisation et coordination régionales. Les textes des Etats de l'océan Indien sont bien distincts de ceux d'Afrique de l'ouest ou du Pacifique occidental. Un tel mouvement a été rendu nécessaire sous l'influence de divers facteurs - ressources partagées nécessitant une coordination des systèmes de gestion ; identité des flottes de pêche opérant dans une région suggérant l'intérêt de méthodes de contrôle communes ; besoin de rapprocher le montant des redevances de pêche et des amendes pour éviter des transferts d'effort de pêche... Sans doute ces considérations ont bien moins de poids dans le cas de Haïti. Toutefois, une loi des pêches devrait refléter le cadre juridique que les Etats de la région adoptent progressivement. Diverses initiatives conduites sous l'égide de la FAO ont conduit à la préparation d'une

législation harmonisée pour les Etats membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales(1). De même, à la suite d'une réunion tenue à la Barbade du 6 au 12 mai 1986, des représentants des Etats du Caricom ont exprimé le désir de revoir leurs législations de pêche tenant compte des orientations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et reflétant les besoins de coopération et d'harmonisation régionales.

3. Aménagement et développement des pêches

3.1. Planification de l'aménagement des pêches

L'actuelle loi sur les pêches prévoit à divers endroits que le niveau d'exploitation des ressources tiendra compte des possibilités des stocks. Toutefois, aucun mécanisme n'est venu organiser ce lien entre les niveaux de prélèvement et la disponibilité des ressources. Il est à présent généralement admis que l'établissement d'un tel lien peut être facilité par une législation imposant que l'administration prépare et adopte des plans d'aménagement des ressources. Ces plans reflèteraient l'état des stocks, définiraient les objectifs d'exploitation des pêcheries et détermineraient les niveaux d'effort de pêche autorisés. Les licences de pêche seraient attribuées conformément aux prescriptions et prévisions du plan. On objectera que l'administration haïtienne ne dispose pas des capacités administratives pour entreprendre la préparation de tels plans. Mais même dans ce cas, on sauvegarderait utilement la possibilité de le faire à un stade ultérieur. On relèvera que des Etats en développement préparent actuellement des plans d'aménagement des pêches. Il ne faudrait pas ignorer que l'existence de tels plans

3.2. Organismes consultatifs

Un Etat qui veut développer son secteur des pêches devra, à un moment ou à un autre, (i) poser les bases d'une organisation de la profession aussi embryonnaire soit-elle; (ii) faire en sorte qu'elle puisse être associée, fût-ce par le biais de mécanismes purement consultatifs et d'information, à la gestion du secteur. Les bases légales de la constitution de conseils consultatifs des pêches ont ainsi été inscrites dans bon nombre de lois sur les pêches des Etats. Ces conseils consultatifs comprennent normalement des représentants de l'administration; des pêcheurs et entrepreneurs du secteur et des représentants des services de Biologie marine. Les objectifs de ces conseils, ou d'un conseil consultatif des pêches, est double - ils permettent à leurs membres de formuler des avis sur la politique suivie ; ils permettent aux autorités d'expliquer leur politique et, en conséquence, obtenir le soutien des administrés et les intégrer à la vie du secteur. Si Haïti s'acheminait vers un aménagement de ses ressources plus élaboré, alors ces organismes auraient à jouer un rôle important dans le processus d'élaboration de plans de gestion.

(1) Report of the OECS/FAO Workshop on the Harmonization of Fishery Legislations, Castries, St. Lucia, 28 April-3 May 1983, p. 20 plus annexes ; Report of the OECS/FAO Workshop on the Harmonization and Coordination of Fishery Regimes, Regulations and Access Agreements in the Lesser Antilles Region, St. John's, Antigua and Barbuda, 26 September-10 October 1983, p. 10 plus annexes ; Report of the OECS/FAO Workshop on the Harmonization and Coordination of Fishery Regimes, Castries, St. Lucia, 30 July-4 August 1984, p. 14 plus annexes.

(2) Report of the FAO/WECAFC/CARICOM Workshop on Fisheries Legislation in Caricom Member States, Bridgetown, Barbados, 6-12 May 1986, p. 41 plus annexes.

3.3 Information sur les captures réalisées

L'amélioration de l'aménagement des ressources suppose que l'administration fasse un effort considérable en vue de l'amélioration des informations statistiques. C'est une question qui déborde le cadre de la réglementation des pêches mais celle-ci pourra contribuer à une amélioration de la collecte de données à travers de multiples procédés: obligation faite à tous les titulaires de licences de fournir des informations sous peine de sanctions; définition précise des compétences du Ministère de l'agriculture en matière de collecte de données; reconnaissance du pouvoir des agents de contrôle d'interroger les pêcheurs et d'exiger la présentation de captures. Des procédés accessoires et indirects sont aussi à utiliser - contrôle à l'occasion de la délivrance de certificats de solubrité et de permis d'exportation.

4. Système de licences

Un système de licences réaliste et approprié peut être un moyen à la fois très simple et très efficace d'aménagement des pêches. Il peut être utilisé pour limiter le volume et le type de pêche pour discipliner par des sanctions administratives de révocation et suspension des licences les activités de pêche et pour réglementer la pêche tant généralement - par l'inscription de conditions générales dans les licences - qu'individuellement - par l'imposition de conditions spéciales dans une licence donnée. La limitation du volume de l'effort de pêche à travers la limitation du nombre d'unités autorisées à accéder à une pêcherie est un avantage non négligeable d'un système de licences. Mais un tel objectif peut être difficile à atteindre dans le cas de Haïti. Le chômage et le sous-emploi - surtout si parallèlement le secteur des pêches connaît un relatif développement - pourraient faire qu'un nombre important de personnes se concentrent sur la pêche.

Toutefois, la mise sur pied d'un système de licences pour la pêche commerciale à Haïti rencontrera de grandes difficultés et ne sera probablement jamais totalement efficace pour diverses raisons: dispersion des pêcheurs; hostilité probable des pêcheurs; limitations administratives; il est plus facile de soumettre à un régime de licences des bateaux alors que bon nombre d'activités de pêche sont conduites à pied ou avec des seines de plage. La législation posera le principe d'un régime de licences dont l'application pratique devra être nécessairement progressive. Elle ferait appel aux services extérieurs du Ministère chargé des pêches autant qu'à un grand pragmatisme de l'administration.

5. Navires de pêche étrangers

Hormis le cas de navires de pêche dominicains, il n'y a pas eu au cours des dernières années d'importantes activités de navires de pêche étrangers. Il n'est cependant pas exclu que de telles activités puissent se développer à l'avenir même si de manière limitée. Diverses demandes récentes formulées auprès de l'administration des pêches haïtienne paraissent en témoigner. Les législations des Etats de la région consacrent sans exception, un régime d'accès différentiel, plus restrictif, pour les navires de pêche étrangers. Dans l'ensemble, ces conditions sont destinées à garantir que leurs activités apportent des avantages conséquents aux Etats côtiers et à assurer le contrôle de leurs opérations. Les conditions préalables incluent notamment: la conclusion préalable d'un accord ou d'un autre arrangement conventionnel avec les autorités de l'Etat côtier ; des redevances et

autres contreparties plus élevées que pour les navires locaux ; entraînement de nationaux à bord des navires ; exigence de déclaration de captures et de position à intervalles réguliers ; déclaration à l'entrée et sortie des eaux sous juridiction de l'Etat côtier ; inspection préalable et finale des navires ; possible exigence d'un cautionnement destiné à garantir le respect par les navires étrangers des conditions d'accès.

6. Mesures de conservation

Les mesures de conservation en termes d'espèces totalement ou partiellement protégées; de dimensions minimales des espèces; de maillages minimaux autorisés; de saisons de pêche; doivent être simples, justifiées et leur contrôle gagnerait à faire appel à des techniques indirectes.

La réglementation devrait être simple pour être mieux comprise par les administrés et du coup mieux respectée. Elle devrait être aussi justifiée par la situation des ressources et en ce moment rien ne semble conforter le besoin de la réglementation lourde et complexe qui prévaut. Enfin, le contrôle du respect de ces normes peut et doit être assuré par des agents du service des pêches. Mais il serait grandement facilité de manière indirecte si un contrôle de la dimension des espèces commercialisées était effectué ; de même il pourrait être fait à l'occasion de l'octroi de certificats de salubrité et de permis à l'exportation. Ces techniques sont probablement plus efficaces pour dissuader le pêcheur artisanal d'enfreindre les normes de conservation puisque, par hypothèse, des espèces non conformes aux mesures edictées ne seraient pas achetées.

7. Méthodes de pêche prohibées

Dans les pays où les activités de pêche sont conduites à petite échelle, comme c'est le cas en Haïti, l'emploi de méthodes de pêche prohibées (explosifs, produits chimiques, instruments électriques) n'est pas inconnu. Il est normal que la loi pose une interdiction d'emploi de toutes ces méthodes de pêche, ce qui est une position classique. On peut rappeler que des Etats de la région proposent d'ériger en infraction le fait même de disposer à bord des instruments et substances prohibées ou le fait de les posséder "dans des circonstances qui indiquent une intention de s'en servir pour la pêche"(1).

8. Dispositifs pour attirer le poisson (FAD)

Il est possible que les dispositifs pour attirer le poisson (FAD, fish aggregating devices) soient installés dans les eaux sous juridiction haïtienne, connus par ailleurs dans les Caraïbes. Une loi sur les pêches aurait à prendre position sur cette matière. Il serait probablement nécessaire d'établir une distinction entre les dispositifs relativement petits qui fluctuent librement tels que troncs d'arbres, feuilles de palmier ou radeaux et les plateformes qui restent ancrées au fond de la mer pendant d'assez longues périodes de temps. Les premiers ne soulèvent pas de difficultés particulières mais il n'en va pas de même de seconds qui doivent être appréhendés par le droit pour au moins trois raisons: (i) ils peuvent gêner la navigation si emplacés de manière indiscriminée; (ii) ils peuvent soulever des questions d'aménagement; (iii) ils peuvent soulever des difficultés relatives à la propriété du poisson qu'ils attirent. Il serait

(1) Report of the FAO/WECAFC/CARICOM Workshop on Fisheries Legislation in Caricom member states, Bridgetown, Barbados, 6-12 May 1986, p. 30.

donc nécessaire de formuler des normes législatives servant de base à l'adoption de dispositions réglementaires relatives aux dispositifs pour attirer le poisson.

Mais s'il est simple de rédiger des dispositions réglementaires et prévoir des procédures de licenciement concernant le déploiement des FAD, l'approche de la question des droits de propriété est plus malaisée. On pourrait concevoir une situation dans le cadre de laquelle (i) tous les pêcheurs artisanaux seraient autorisés à pêcher autour des FAD installés par le Gouvernement; (ii) les communautés de pêcheurs auraient un droit exclusif de pêche autour des FAD qui leur appartiennent ou qui leur auraient été réservés par le Gouvernement; (iii) les particuliers auraient un droit exclusif de pêche autour du FAD qui leur appartiennent et qui auraient été légalement installés.

9. Protection de l'environnement marin

L'idée que l'environnement marin est sain dans la région tend à être généralement admise. En conséquence, des préoccupations environnementales reçoivent peu d'attention même si, ici comme ailleurs, l'environnement est affecté par de nombreuses activités et situations: érosion des sols et destruction des mangroves ; utilisation de fertilisants et pesticides ; rejets des industries ; rejets des navires en haute mer ;... A priori, la législation devrait se soucier des effets négatifs de ces facteurs sur les stocks de poissons. Mais est-ce que des mesures de protection doivent découler de la législation des pêches ou, au contraire, d'un texte spécial relatif à la protection de l'environnement marin ? La réponse à cette question est tributaire de la dimension politique et économique générale qui s'attache aux intérêts de la pêche. Dans les Etats de la région, et c'est également le cas en Haïti, les pêches sont un secteur qui demeure accessoire par rapport à d'autres préoccupations de développement, industriel et agricole notamment. Dans ces circonstances, des dispositions relatives à la protection de l'environnement marin dans le contexte de la législation des pêches seraient très vraisemblablement de mise en oeuvre incertaine. Ceci suggère toutefois que les autorités haïtiennes envisagent d'adopter une législation "autonome" couvrant les différents aspects de la protection de l'environnement marin. Il reste qu'à défaut d'une telle mesure dans l'immédiat, une clause concernant la protection des stocks de poisson dans une loi sur les pêches, pourrait être utile et efficace pour autant qu'elle n'interfère avec d'autres intérêts plus prioritaires.

10. Transbordement illicite de captures en mer

Il est vraisemblable que parallèlement à un développement du secteur de la pêche, on constate une recrudescence des transbordement illicites et des ventes bord-à-bord en haute mer portant sur des espèces de valeur commerciale plus élevée. Encore qu'on n'ait pas une idée très précise de l'importance de ce phénomène, on présume qu'il se développe dans la région. Il conviendra de sanctionner ces pratiques directement, en tant que telles, mais on rencontre alors des difficultés de contrôle bien connues. Les actions plus efficaces se situeraient sur un autre plan, comme le rappellent les travaux de l'atelier FAO/COPACO/CARICOM sur la législation des pêches des Etats du CARICOM. Les participants ont relevé:

"1. Il y a une quantité significative de produits de la pêche acheminés illégalement des Bahamas pour les Etats Unis. On cherche à endiguer ces pratiques par des actions de coopération entre des fonctionnaires des Bahamas et des Etats Unis aux fins d'appliquer la réglementation des Bahamas dans le cadre de la loi Lacey rendant illégale l'importation de produits de la pêche capturés et exportés illégalement dans un autre pays.

2. Il y a un commerce important de crevettes essentiellement en provenance de la Guyane et du Suriname à destination de pays tels que Barbade, St. Lucie, Martinique et Curaçau. Il y a aussi un commerce illégal de langoustes. Des coquillages et du poisson de pays tels que Sainte Lucie sont transportées dans d'autres pays. Des importations illégales de thon ont tendance à affecter les pêcheries locales."

Les participants ont proposé l'inscription dans les différentes législations de dispositions harmonisées comme suit:

"(1) Il est interdit d'importer des espèces de poisson contenues dans la liste X en annexe, si ce poisson n'est pas accompagné par un certificat d'origine signé par l'autorité compétente du pays exportateur attestant que le poisson a fait l'objet d'inspection et trouvé conforme aux standards de conservation et d'exportation de cet Etat.

(2) Le Ministre désignera, par arrêté publié dans le Journal Officiel, les espèces de la liste X en annexe(1)".

11. Réserves marines

Pratiquement tous les Etats de la région ont sauvegardé dans leur législation la faculté pour les autorités d'établir des réserves marines normalement sur la base (i) de leurs caractéristiques naturelles propres et (ii) du fait qu'elles sont facilement accessibles. Les réserves marines sont fréquemment dans la région à la conjonction de préoccupations biologiques et de loisir. Elles se distinguent des zones réservées dans la mesure où les réserves marines recouvrent des unités écologiques avec zones maritimes et zones terrestres adjacentes. Comme la législation haïtienne en vigueur n'envisage pas la création de telles zones, une loi sur les pêches pourrait le faire et poser les principales règles de gestion de ces zones. Du point de vue administratif, du reste, les compétences en matière de gestions des pêches et de protection de l'environnement relèvent du Ministère de l'agriculture.

12. Salubrité et qualité des produits de la pêche; réglementation des activités des établissements et des opérations de traitement de poisson

Le contrôle susceptible d'être exercé sur les produits de la pêche est double. D'un côté, il porte sur la salubrité des produits et vise à assurer que les produits mis sur le marché ne constituent pas un danger pour la santé publique. Logiquement, il concerne le Ministère de la Santé et l'intérêt du Ministère chargé des pêches est ici marginal. D'un autre côté, le contrôle porte sur les standards de qualité et les règles de traitement.

(1) Report of the FAO/WECAFC/CARICOM Workshop on Fisheries Legislation in CARICOM Member Countries, Bridgetown, Barbados, 6-12 May 1986, FAO, Rome 1986.

Ici, le Ministère chargé des pêches a un intérêt, par exemple, à s'assurer la qualité du matériel utilisé; que les produits satisfassent les critères internationaux de qualité. Des possibilités d'intervention du service des pêches dans cette matière devront être sauvegardées.

13. Compétence et pouvoirs des agents de contrôle

Dans le cadre de la législation qui demeure en vigueur en Haïti un corps d'agents assermenté du Service des pêches est appelé à constater les infractions et à en dresser procès-verbal. Dans la pratique, toutefois, ils ont toujours saisi les Juges de Paix qui constatent eux-mêmes les infractions. Ce n'est qu'après qu'un jugement du tribunal de simple police ou du tribunal correctionnel est rendu. De toute façon, les agents du service des pêcheries n'ont ni les moyens ni la crédibilité nécessaires pour effectuer leur travail. A l'image des propositions examinées par le service des forêts tendant à octroyer compétence aux agents de police pour suppléer la carence des gardes forestiers, la police, ou à tout le moins un corps spécialisé de la police, pourrait se voir reconnaître également de tels pouvoirs.

Mais il ne s'agit pas uniquement de conférer des compétences à une catégorie d'agents mais aussi de déterminer l'étendue et la consistance de ces attributions. Cette question est importante au regard de l'intérêt à pouvoir "étaier" le contrôle du respect des mesures de conservation et à l'étendre aux phases de traitement et de commercialisation des captures. Les agents seraient ainsi autorisés à rechercher des captures dans tous locaux - à l'exception de locaux destinés à des fins exclusivement d'habitation - du moment qu'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'une infraction a été commise. Il y a un équilibre à rechercher entre le besoin d'assurer l'effectivité du système de contrôle et la garantie des droits des citoyens.

14. Sanctions

En matière de sanctions pour infractions de pêche, il y existe une distinction universellement reconnue qui devrait être consacrée dans la législation haïtienne - les infractions commises par des pêcheurs étrangers sont plus sévèrement punies. Les peines privatives de liberté ne sont normalement pas prévues et une telle option devrait être également consacrée. Du reste, s'agissant de navires étrangers, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer proscrit les peines de prison. Si le principe des amendes pécuniaires est retenu, il convient d'une part de simplifier considérablement leur "panoplie" et d'autre part, d'en déterminer un maximum et un minimum. Certaines lois énoncent divers facteurs qui orienteront les magistrats ou les agents administratifs dans la détermination d'un niveau d'amende. Les participants de l'atelier sur l'harmonisation régionale des législations des Etats du CARICOM ont relevé qu'il peut y avoir un besoin de formation des personnes liées à la détermination du montant des amendes dans une proportion dûment proportionnée à la gravité des infractions.

15. Procédures administratives de sanction

La sanction de la législation actuellement en vigueur emprunte exclusivement la voie juridictionnelle. C'est-à-dire que les pénalités pour infractions à la législation sont imposées à la suite d'un procès devant un

tribunal, tantôt le tribunal de police, tantôt le tribunal correctionnel. Pour respectueuse qu'elle soit de l'autonomie du pouvoir judiciaire, cette procédure est lourde et lente. La longueur du processus qu'elle entraîne contribue à l'inefficacité du système de contrôle voire à l'impunité d'infractions. Or, du moment que les peines privatives de liberté pour la plupart des infractions sont supprimées, rien ne s'oppose à l'institution d'un processus de sanction administrative en première instance pour ces infractions. Les agents de contrôle imposeraient des amendes. Les administrés mécontents pourraient en faire appel devant les tribunaux. La compétence juridictionnelle en première instance serait réservée aux infractions plus graves, en particulier la pêche étrangère illégale.

16. Abrogation de la législation antérieure

Les autorités Haïtiennes suivent une technique juridique qui ne facilite pas la connaissance du droit en vigueur. Elle consiste à insérer à la fin d'un texte nouvellement adopté une clause abrogeant "toutes lois ou dispositions de lois, tous décrets-lois ou dispositions de décrets-lois, tous décrets ou dispositions de décrets qui lui sont contraires". Or, il est fréquent qu'au cours d'une période de temps donnée, des textes portant sur une même question aient été adoptés. Dans bon nombre de cas, les dispositions successives ne sont pas véritablement incompatibles. Il en résulte qu'il est difficile d'établir quelles sont les dispositions qui demeurent en vigueur. Une nouvelle législation sur les pêches devra indiquer expressément les textes, ou les dispositions qui sont effectivement sorties de l'ordonnancement juridique.

