



CONFIDENTIALITÉ DES INFORMATIONS SUR LA PÊCHE : existe-t-il des limites juridiques à la transparence ?

Messages clé

- 1** Les efforts visant à accroître l'accès du public aux informations gouvernementales peuvent entrer en conflit avec les lois qui autorisent – ou obligent – les gouvernements à garder les informations secrètes. Certaines informations peuvent être classées comme commercialement sensibles, considérées comme un secret d'État à des fins de sécurité, tandis que d'autres informations peuvent menacer le droit des personnes à la vie privée. Les gouvernements peuvent empêcher le public d'accéder à certaines informations pour des raisons légitimes, par exemple pour assurer la sécurité des personnes. Dans le même temps, l'accès peut être restreint pour des raisons illégitimes, par exemple pour dissimuler la corruption. Il existe donc une tension de longue date entre les lois sur la liberté d'information et les lois qui autorisent le traitement confidentiel des informations gouvernementales.
- 2** La tension entre l'accès du public à l'information et la confidentialité est également importante dans le domaine de la pêche. Il s'agissait d'un élément clé lors de l'élaboration du Standard FiTI, en particulier en ce qui concerne les contrats d'accords d'accès à la pêche étrangère, les données sur les captures, la propriété des navires et les informations sur l'application de la loi. Dans chaque cas, il existe de solides arguments en faveur d'une transparence fondée sur le principe de l'intérêt public. Néanmoins, de nombreux gouvernements et représentants de l'industrie de la pêche considèrent ces types d'informations comme confidentielles.
- 3** Alors que la dynamique se renforce en faveur de la transparence dans la pêche, un débat plus approfondi doit être consacré à ce sujet. Cela devrait prendre en compte les avantages incontestables pour la gestion des pêcheries lorsque l'accès du public aux informations gouvernementales est assuré. Dans le même temps, les défenseurs de la transparence doivent également reconnaître des raisons convaincantes pour lesquelles certaines informations doivent être traitées avec sensibilité. Ceci est illustré par le débat en cours sur la manière dont les gouvernements partagent les informations sur les propriétaires effectifs des entreprises de pêche.

Edition #10



Introduction

L'argument selon lequel les individus ont le droit à l'information sur la manière dont les secteurs des ressources naturelles comme la pêche sont gérés a été établi dans le principe 10 de la Déclaration de Rio en 1992¹. Il a servi de cri de ralliement pour les défenseurs de la liberté d'information. L'importance de l'accès du public aux informations gouvernementales a été réitérée dans les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. La cible 16.10 appelle tous les États à adopter une législation ou des politiques garantissant le droit à l'information, qui se présente comme un outil permettant d'atteindre tous les autres ODD. Le problème, cependant, est que le droit du public à l'information se heurte à des revendications concurrentes et parfois valables en matière de confidentialité des données. Il peut être difficile de savoir où fixer la limite.

Les revendications concurrentes entre le droit du public à l'information et le droit à la confidentialité sont des questions sensibles dans le secteur de la pêche. La FiTI exige que les gouvernements publient plusieurs types d'informations lorsque cela est évident. Certaines parties prenantes ont soulevé la question de savoir si les lois et normes internationales autorisent les gouvernements à retenir des informations spécifiques et pourraient être légalement tenus de le faire.

Ce document abordera certaines des revendications les plus controversées en matière de confidentialité des informations sur la pêche, en examinant spécifiquement les exigences de transparence du Standard FiTI. La question clé qui se pose est de savoir s'il existe des raisons légitimes pour lesquelles certains types d'informations sur la gestion des pêcheries devraient être cachées à la vue du public, et si oui, quelles sont ces informations et quelles en sont les raisons ?

Même s'il est peu probable qu'il soit possible de régler ces débats une fois pour toutes, l'analyse suggère que les inquiétudes concernant la confidentialité des informations demandées par la FiTI pourraient être exagérées. Il pourrait cependant y avoir des aspects au-delà de la FiTI dans lesquels les demandes publiques d'informations émanant des gouvernements vont plus loin, et les arguments entre l'accès du public à l'information et la confidentialité ne sont pas aussi clairs. Les débats sur l'accès du public aux informations sur les propriétaires effectifs des navires de pêche l'illustrent bien, tout comme les exigences des gouvernements en matière de collecte et de publication d'images satellite en temps réel des navires de pêche. Ce qui est clair, cependant, c'est qu'il est nécessaire que davantage d'organisations impliquées dans la gouvernance des pêches aient une opinion et réfléchissent plus sérieusement à cette question.

Introduction	02
1. Le droit du public de savoir et le droit du gouvernement de ne pas l'informer.	03
2. Principes internationaux pour les lois sur la liberté d'information.	08
3. Confidentialité des informations sur la pêche	11
Conclusion	25

1 Le principe 10 énonce trois droits fondamentaux – l'accès à l'information, l'accès à la participation du public et l'accès à la justice – comme piliers clés d'une bonne gouvernance environnementale, et est devenu un point critique pour les campagnes en faveur de la justice et de la responsabilité dans les questions environnementales, y compris la pêche. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992) « [Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement](#) » .

1. Le droit du public de savoir et le droit du gouvernement de ne pas l'informer

Il existe une tension de longue date entre les partisans de la transparence de l'information gouvernementale et ceux qui préconisent des limites à cette transparence. Les points de tension peuvent être compris par rapport aux lois sur la liberté d'information (FOI), qui ont proliféré à l'échelle mondiale depuis les années 1990. Aujourd'hui, [*l'UNESCO indique que 137 pays disposent de lois sur la liberté d'information*](#). Cependant, ces lois coexistent – souvent difficilement – avec de nombreuses autres lois qui interdisent ou protègent les gouvernements contre le partage de certains types d'informations. Pour simplifier, celles-ci peuvent être classées en trois grandes catégories. Il est utile de connaître l'historique de l'évolution de ces lois.

Raisons justifiant la confidentialité des informations



**Le droit individuel
à la vie privée**



Les premières lois qui ont établi le concept de confidentialité provenaient de métiers spécifiques, notamment la médecine, et plus tard d'autres professions, y compris les avocats. À partir du XVIIe siècle, des règles offrant aux médecins et aux avocats une protection formelle de la confidentialité de

leurs clients ont été formalisées en Europe. La *common law* a étendu la notion de confidentialité à diverses autres relations, notamment entre mari et femme, employeurs et employés, banquiers et leurs clients, etc. L'idée plus générale du droit des individus à la vie privée est apparue plus tard et a été lancée aux États-Unis. L'une des motivations était l'inquiétude généralisée suscitée par le développement du journalisme à sensation et l'invention d'appareils photo portables bon marché qui permettaient aux riches et aux célébrités de se faire photographier pour les journaux. Influencés par un article publié par les fondateurs de la *Harvard Law Review* en 1890 sur le « droit à la vie privée », les tribunaux américains ont autorisé les particuliers à poursuivre les journaux et d'autres personnes pour avoir divulgué des informations sur leur vie privée.²

Le concept du droit des gens à être « laissés tranquilles » a influencé les attitudes à l'égard des comportements du gouvernement. Cela a été influencé par l'expansion des recensements gouvernementaux. À partir du milieu du XIXe siècle, le gouvernement américain a collecté une quantité croissante d'informations personnalisées pour son recensement national, et les citoyens ont commencé à refuser de coopérer. En 1889, pour remédier à ce manque de participation, une loi fédérale américaine a interdit aux représentants du gouvernement de divulguer les informations du recensement à un tiers, avec une amende punitive de 500 \$ pour quiconque le ferait.³

La perspective américaine du droit à la vie privée a influencé la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU de 1948, dont l'article 12 stipule que « nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation ». Toutefois, les lois modernes sur la protection des données sont nées en 1974, lorsque les États-Unis ont adopté la loi sur la protection de la vie privée (Privacy Act), qui établissait des règles détaillées sur la manière dont les autorités fédérales traitaient les données personnalisées. Cette loi a inspiré une convention européenne sur les lois sur la vie privée en 1981. Depuis lors, et sous l'impulsion des inquiétudes suscitées par les progrès technologiques et la capacité de surveillance des agences d'État, les réglementations européennes sur la protection des données ont été renforcées, notamment en 2016 lorsque l'UE a adopté le Règlement général sur la Protection des Données.

2 Warren, SD et Brandeis, LD (1890) '[The Right to Privacy](#)', Revue de droit de Harvard 4, n°. 5 : 193-220.

3 Solove, DJ et Richards, NM, (2007) '[Privacy's Other Path: Recovering the Law of Confidentiality](#)', 96 Geo. LJ.123.

Secrets commerciaux
et informations
commercialement
sensibles

B

Alors que les justifications juridiques du droit à la vie privée étaient développées, une doctrine juridique connexe, encore une fois lancée aux États-Unis, a été créée sur le droit des entreprises à protéger les informations susceptibles de nuire à leur rentabilité. Aux États-Unis, cette doctrine est connue sous le

nom de protection des *secrets commerciaux*, bien que cette terminologie soit utilisée de manière interchangeable avec le concept d'informations *commercialement sensibles*. Il existe un chevauchement entre cette législation et le droit des brevets, mais les secrets commerciaux sont plus vastes que les brevets, et il existe de nombreuses raisons (y compris les coûts) pour lesquelles les entreprises préfèrent protéger les informations par le biais de la loi sur le secret commercial plutôt que de demander des brevets spécifiques.

Aux États-Unis, les entreprises ont principalement utilisé l'argument du secret commercial pour empêcher leurs employés de partager des informations avec d'autres entreprises. Cependant, à partir de la fin du XIXe siècle, les arguments juridiques en faveur du secret commercial ont été affectés par la législation fédérale qui exigeait des entreprises (principalement celles produisant des aliments et des médicaments) qu'elles publient les ingrédients de leurs produits afin de protéger les consommateurs. Cela a créé un terrain de jurisprudence très contesté, influencé par l'attitude changeante des tribunaux des différents États à l'égard des droits des consommateurs par rapport aux droits des entreprises. Selon les historiens du droit, la justification et la définition des secrets commerciaux ont considérablement varié au fil du temps et au sein des États américains. Les arguments selon lesquels le secret commercial porte atteinte à l'intérêt public ont été contrés par des arguments selon lesquels le secret commercial est essentiel au bon fonctionnement des marchés concurrentiels et à l'innovation technologique.

Après des décennies de litiges et d'incohérences entre les tribunaux, une loi fédérale sur les secrets commerciaux a finalement été créée en 1979, connue sous le nom de « Loi uniforme sur le secret commercial (UFTA) ». Elle définit les secrets commerciaux au sens large comme toute information commerciale précieuse dont les entreprises peuvent montrer qu'elles ont essayé de la garder secrète. Pourtant, cela n'a pas clarifié la manière dont les tribunaux devraient interpréter cette définition ni les objectifs derrière toute limitation. De manière controversée, dans les années 1980, des entreprises américaines ont utilisé avec succès l'UFTA pour empêcher le public d'accéder à des informations allant des ingrédients des cigarettes aux engrais chimiques industriels. De plus, à une époque où les entreprises transnationales se développaient rapidement, les entreprises américaines ont fait pression sur d'autres pays pour qu'ils adoptent une législation similaire, qui est devenue le précurseur de l'Accord international sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), établi par l'Organisation mondiale du commerce en 1995.

Les États-Unis sont généralement considérés comme ayant renforcé les lois sur le secret commercial plus que d'autres juridictions, telles que l'UE.⁴ Des exemples illustrant cela incluent des sociétés telles que Google et Facebook déclarant que les algorithmes utilisés pour conditionner la publicité en ligne sont des secrets commerciaux, des sociétés de fracturation hydraulique dissimulant des informations sur les produits chimiques utilisés pour le forage, des sociétés pharmaceutiques gardant secrets le coût de la production de médicaments et des constructeurs automobiles classant les données sur l'efficacité de leurs airbags comme informations commercialement sensibles. Comme l'écrit Amy Kapczynski, professeur de droit à l'Université de Yale :

- 4 Sandeen, SK et Mylly, U.-M. (2019) '[Trade Secrets and the Right to Information: A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Freedom of Expression and Whistleblowing](#)', Revue de droit et de technologie de Caroline du Nord.
- 5 Kapczynski, A. (2022) '[The public history of trade secrets](#)', Faculté de droit Davis de l'Université de Californie, Volume 55.

« Les entreprises se sont emparées de la définition extraordinairement large des secrets commerciaux pour faire valoir que tout ce qu'elles ne souhaitent pas divulguer serait en fait illégal – voire inconstitutionnel – de le partager avec des chercheurs ou le public... Réfuter une revendication de secret commercial devant un tribunal nécessite non seulement des ressources et des avocats, mais aussi l'accès à des faits – par exemple, sur ce qui est vraiment secret ou précieux dans une entreprise – auxquels le public et les législateurs ont rarement facilement accès. Même lorsque les législateurs, les régulateurs et les parties en litige s'opposent à ces revendications extensives, ils succombent souvent au fil du temps... La loi sur les secrets commerciaux est devenue une source essentielle de pouvoir privé, avec un potentiel important de perturbation de notre démocratie.⁵ »





Un troisième domaine du droit qui prévoit la confidentialité des informations gouvernementales découle de l'argument selon lequel des informations spécifiques détenues par les autorités publiques sont *politiquement sensibles*, la divulgation publique portant atteinte aux fonctions légitimes des

autorités nationales. Encore une fois, des politiques et des lois à ce sujet ont été élaborées au cours du siècle dernier, l'un des premiers exemples étant la Loi sur le secret officiel (*Official Secrecy Act – OSA*) adopté par le gouvernement britannique en 1889. Celle-ci visait à empêcher les espions et les fonctionnaires corrompus de divulguer des informations gouvernementales à d'autres pays, principalement liées aux informations militaires et aux relations internationales. Il existe cependant un chevauchement entre l'OSA et les concepts beaucoup plus anciens de « trahison » ou de « perfidie » (c'est-à-dire le fait d'aider l'ennemi de l'État). L'OSA a été considérée comme l'inspiration de lois similaires dans de nombreux autres pays. Cependant, comme pour les secrets commerciaux, les définitions et interprétations des informations politiquement sensibles ont été contestées et ont varié au fil du temps et d'un pays à l'autre. Il y a eu une collision entre la propagation des lois nationales sur le secret et les lois promouvant la liberté d'expression, en particulier les lois protégeant les *lanceurs d'alerte* : l'acte par lequel des personnes exposent les agissements répréhensibles des autorités... Aujourd'hui, l'équilibre des pouvoirs entre les lois qui punissent sévèrement les personnes qui violent le secret officiel et celles qui permettent aux citoyens de dénoncer les actes répréhensibles et l'incompétence des autorités est peut-être l'un des domaines les plus controversés des libertés civiles et de la lutte contre la corruption, comme en témoigne l'affaire de Wikileaks ou la poursuite d'Edward Snowden par le gouvernement américain.

Les lois sur les secrets officiels ou l'espionnage se chevauchent avec les lois déterminant l'accès du public aux documents gouvernementaux. Un système largement utilisé repose sur une hiérarchie de documents classifiés, allant du « top secret » et « secret » à « confidentiel ». Les documents gouvernementaux classés comme secrets ou très secrets sont généralement légalement protégés contre toute divulgation publique, y compris par les lois sur la liberté d'information, tandis que ceux classés uniquement comme confidentiels peuvent être plus accessibles au public. Cependant, les politiques permettant de décider du niveau de classification à utiliser peuvent être ambiguës et vulnérables aux abus visant à protéger les autorités du contrôle public. Un problème qui en découle est celui de la « surclassification » des documents. Des recherches menées aux États-Unis, par exemple, ont montré que de nombreux documents gouvernementaux classés comme confidentiels ou secrets devraient être reclassés comme documents publics.⁶ Le gouvernement américain classe plus de 50 millions de documents par an comme confidentiels ou secrets, ce qui a amené un expert juridique à déclarer que: « *De nombreuses informations sont classifiées pour de mauvaises raisons parce que leur divulgation embarrasserait quelqu'un ou serait gênante ou soumettrait les représentants du gouvernement à un examen minutieux dont ils préféreraient se passer* ».⁷

- 6 Kulugu, M. (2023) '[Over-classifying government documents leads to mishandling and abuse-analysis](#)', Revue Eurasia.
- 7 Smith, D. (2023) '[Biden and Pence documents reveal US crisis of 'overclassification'](#)', experts say', journal The Guardian.

2. Principes internationaux pour les lois sur la liberté d'information

Alors que les lois ont progressé en matière de confidentialité des informations détenues par les autorités publiques, le droit légal d'accès du public aux informations détenues par le gouvernement en vertu des lois sur la liberté d'information (FOI) a également progressé. Il est également courant que les gouvernements aient des lois spécifiques qui réglementent l'accès aux documents gouvernementaux. En Europe, par exemple, cela est détaillé dans le règlement sur l'accès aux documents, adopté en 2001.

Depuis plusieurs décennies, les organisations travaillant sur le droit à l'information, notamment les rapporteurs spéciaux des Nations Unies et les organisations intergouvernementales régionales, se sont mis d'accord sur les principes des meilleures pratiques.⁸ Cela inclut la manière dont les gouvernements devraient aborder la publication d'informations qui pourraient autrement être considérées comme confidentielles. Deux des lois les plus largement célébrées démontrant les meilleures pratiques sont la [Convention d'Aarhus](#) (applicable principalement aux pays européens et à l'UE) et l' [Accord d'Escazú](#) (élaboré pour les pays d'Amérique du Sud et des Caraïbes), qui traitent spécifiquement de l'accès du public à l'information en matière d'environnement.



L'un des principes les plus importants des lois sur la liberté d'information (FOI) concerne l'**intérêt public**. Ainsi, bien que les gouvernements puissent restreindre l'accès du public à l'information pour protéger le droit d'un individu à la vie privée ou le droit d'une entreprise à garder secrètes des informations commercialement sensibles, s'il existe un intérêt public évident à la publication de ces données, les gouvernements devraient divulguer ces informations. La Convention d'Aarhus, par exemple, énumère plusieurs raisons pour lesquelles les gouvernements pourraient refuser l'accès à l'information, notamment lorsque l'information est commercialement sensible. Cependant, il ajoute que cette liste devrait « être interprétée de manière restrictive, en tenant compte de l'intérêt public servi par la divulgation ». En d'autres termes, en vertu de cette convention, les gouvernements doivent garantir l'accès à l'information si l'intérêt public est considéré comme plus critique que les intérêts commerciaux des entreprises.

8 En 1999, l'ONG britannique [Article 19](#) a élaboré des principes internationaux de lois sur la liberté d'information, qui ont été mis à jour en 2016. Ceux-ci ont été approuvés par de nombreuses organisations, dont le rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression. Ceux-ci sont accessibles [ici](#).

Un autre principe fondamental de la FOI est **la divulgation maximale**. Ce concept a pris de l'importance à la fin des années 1990 grâce aux déclarations sur la liberté d'information produites conjointement par l'ONU, l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Par exemple, en 2004, les rapporteurs spéciaux de ces organisations ont produit une déclaration commune qui disait :

« Le droit d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques est un droit de l'homme fondamental qui devrait être mis en œuvre au niveau national par une législation complète (par exemple les lois sur la liberté d'information) fondée sur le principe de divulgation maximale, établissant une présomption selon laquelle toutes les informations sont accessibles sous réserve d'un système étroit d'exceptions... Les exceptions ne devraient s'appliquer que lorsqu'il existe un risque de préjudice substantiel à l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice est plus grand que l'intérêt général du public à avoir accès à l'information. Il incombe à l'autorité publique qui cherche à refuser l'accès de démontrer que l'information entre dans le champ d'application du système d'exceptions »⁹



Un autre principe fondamental des lois sur la liberté d'information – souligné dans la dernière phrase de la déclaration précédente – est l'exigence selon laquelle **les personnes qui demandent des informations n'ont pas besoin d'en préciser les raisons**. Les principes internationaux relatifs aux lois sur la liberté d'information stipulent qu'il est de la responsabilité des autorités publiques d'expliquer pourquoi certaines informations sont considérées comme confidentielles et quel est le raisonnement qui sous-tend une décision selon laquelle la divulgation de ces informations causerait plus de préjudice que leur maintien en secret. Dans le cas de l'Accord d'Escazu, les droits des personnes d'accéder à l'information incluent « la demande et la réception d'informations auprès des autorités compétentes sans mentionner aucun intérêt particulier ni expliquer les raisons de la demande ». En outre, l'accord précise que « la charge de la preuve incombera à l'autorité compétente ».

⁹ La déclaration commune peut être trouvée [ici](#) dans un catalogue de déclarations communes pour protéger la liberté des médias et d'expression, compilé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Meilleure pratique en réalité

Dans la plupart des lois sur la liberté d'information, les décisions contestées concernant le refus du public d'accéder à l'information devraient être réglées par des tribunaux, un tribunal indépendant ou un commissaire à l'information désigné, en s'appuyant sur la doctrine de l'intérêt public et le principe de divulgation maximale comme guide pour prendre des décisions sur les cas litigieux. Cependant, il est bien établi que dans de nombreux pays, les autorités ayant le pouvoir de trancher des cas litigieux peuvent privilégier la confidentialité, indépendamment du libellé de la législation nationale pertinente et en contradiction avec le principe de l'intérêt public.

En outre, l'analyse des lois nationales sur la liberté d'information fournie par le Centre pour le droit et la démocratie et l'ONG « Access Info » montre que le texte des lois sur la liberté d'information de nombreux pays ne suit pas les meilleures pratiques internationales. Sur les 137 pays étudiés, les lois sur la liberté d'information dans 50 pays n'établissent pas de manière adéquate la doctrine de l'intérêt public. Pire encore, seuls 26 pays sur 137 reconnaissent explicitement que les lois sur la liberté d'information remplacent les autres lois restreignant l'information publique.¹⁰

Dans certaines juridictions, l'équilibre des pouvoirs peut être considéré comme s'orientant vers l'ouverture du gouvernement, alors que dans d'autres, c'est l'inverse. La Chine est un cas intéressant. Au cours des dernières décennies, l'État chinois a progressivement promulgué des lois qui assurent une transparence accrue et un accès public aux informations étatiques. En 2007, la Chine a adopté une « Ordonnance sur l'ouverture de l'information gouvernementale ». Récemment, les politiques nationales ont mis l'accent sur un gouvernement ouvert, notamment en développant des portails électroniques pour mieux organiser les informations gouvernementales¹¹. Parallèlement, la Chine possède l'une des lois les plus strictes en matière de secrets d'État, initialement développée dans une loi sur les secrets d'État en 1988. Cette définition du secret d'État est très large et couvre non seulement les questions militaires, mais aussi toute information relative aux relations internationales et aux politiques gouvernementales ayant une incidence sur le développement social et économique. Un amendement à cette loi a été annoncé fin 2023, qui prévoit l'interdiction des voyages internationaux (sauf autorisation) pour tout employé de l'État ayant accès à des rapports gouvernementaux confidentiels, ainsi que des peines plus lourdes pour ceux qui divulguent des documents gouvernementaux secrets, y compris des peines d'emprisonnement à perpétuité et la peine de mort pour ceux qui divulguent des secrets d'État à des personnes étrangères.¹²

La Chine illustre des attitudes similaires, changeantes et souvent incohérentes des autorités à l'égard du secret et de l'ouverture dans de nombreux autres pays. Cela met en lumière un point évident : il n'y a pas de réponse objective à la question de savoir s'il existe des limites juridiques légitimes à la transparence. Les frontières entre confidentialité et liberté d'information évoluent constamment, sont politiquement controversées et diffèrent d'un pays à l'autre.



- 10 Cette analyse est présentée à travers le projet « Droit à l'information », disponible [ici](#) .
- 11 Mukhtar H., Rahman Saleem HA, Hongdao Q., Mumtaz A. (2021) '[China's March from Open Government towards Open Judicial System](#)', Global Journal of Politics and Law Research (Journal mondial de la recherche en politique et en droit), Vol.9, No.7.
- 12 Cai, V. (2023) '[Explainer: How is China changing its state secret law and who will be affected?](#)', Poste du matin de Chine du Sud.

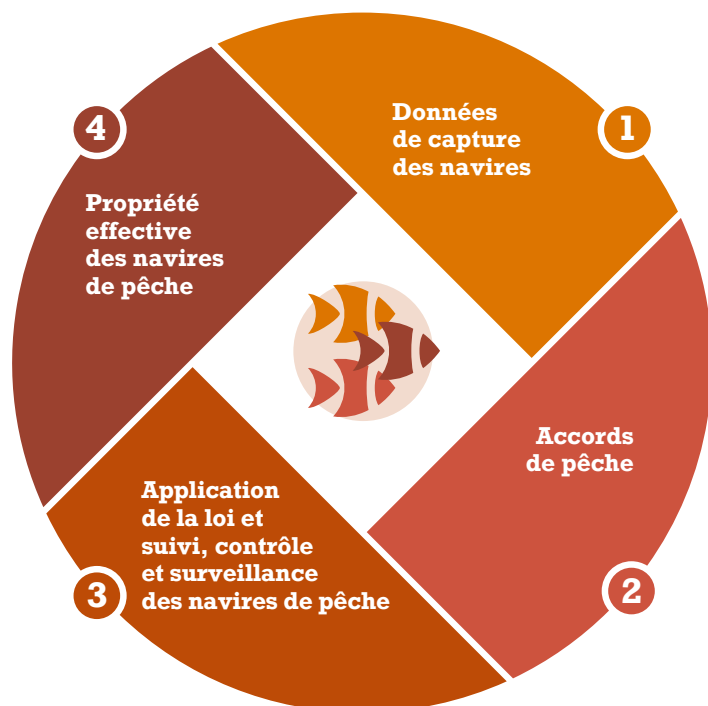
3. Confidentialité des informations sur la pêche

Les tensions entre la confidentialité des informations et le besoin de transparence fondé sur les principes de l'intérêt public et de la divulgation maximale sont évidentes dans de nombreux aspects de la gestion des pêches. Malheureusement, les accords internationaux les plus importants sur la gouvernance des pêches n'offrent pas d'orientations spécifiques. Le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 l'illustre bien. Bien que le Code établisse le principe de transparence dans la gestion des pêches, la partie qui traite du partage d'informations publiques fait simplement référence à la nécessité pour les États de compiler et de diffuser les données « *d'une manière compatible avec toutes les exigences de confidentialité applicables* »¹³. Cela laisse beaucoup de place à l'interprétation.

La même situation se retrouve dans d'autres accords régionaux et internationaux sur la gestion des pêches. Bien que la transparence soit régulièrement mentionnée comme un aspect essentiel de la gestion des pêches, celle-ci n'est pas présentée en termes de droit de l'homme ni liée aux directives internationales sur la liberté d'information. Par exemple, cela est vrai pour les [Directives volontaires de la FAO visant à assurer une pêche artisanale durable dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté](#). Encore une fois, même si cela élève la transparence au rang de principe fondamental pour la pêche artisanale, cela ne tient pas compte de la manière dont les États devraient respecter les principes internationaux en matière de lois sur la liberté d'accès à l'information. Bien que ces lignes directrices soient souvent considérées comme excellentes pour faire progresser les droits des personnes engagées dans la pêche artisanale, elles ne sont pas très utiles pour les défenseurs de la transparence.

Même si le Standard FiTI a clarifié ce que l'on attend des gouvernements en matière de transparence dans la gouvernance des pêches, les hypothèses selon lesquelles certains types d'informations devraient être traitées comme confidentielles sont encore répandues, bien que pour des raisons qui ne sont souvent pas bien expliquées. Les quatre exemples suivants comptent parmi les plus controversés.

13 Voir l'article 7.4.4 du [Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable](#).



1 Données de capture des navires

Il existe une tradition de longue date dans la gestion mondiale des pêches selon laquelle les informations sur les captures individuelles des navires de pêche sont confidentielles. L'argument en faveur de cette mesure est que les données sur les captures représentent **des informations commercialement sensibles** ou un **secret commercial**.

Lors de la négociation initiale du Standard FiTI, plusieurs arguments ont été discutés contre la publication des données de capture par navire. Cela incluait la crainte que la publication des données de capture par navire fournisse aux concurrents des informations vitales qui pourraient faciliter des prises de contrôle (hostiles), ou qu'elle puisse permettre aux entreprises concurrentes de tirer des leçons des succès et des échecs des navires de pêche pour adapter leurs stratégies de pêche. Une autre préoccupation était que la publication des données de capture par navire présentait un risque pour les entreprises de pêche, car ces données sont complexes et pas faciles à comprendre. Sans informations contextuelles considérables, elles peuvent être utilisées à mauvais escient pour humilier des navires individuels ou stimuler des campagnes anti-industrielles.¹⁴

La tradition actuelle de confidentialité dans le domaine de la pêche affirme que les données de capture ne doivent être présentées que pour des groupes de navires ou une pêcherie entière, mais pas pour un navire spécifique. Cette approche a été articulée dans l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants. L'accord exhorte les autorités publiques à rassembler les données sur la pêche, mais précise en même temps que « la confidentialité des données non agrégées doit être préservée ».

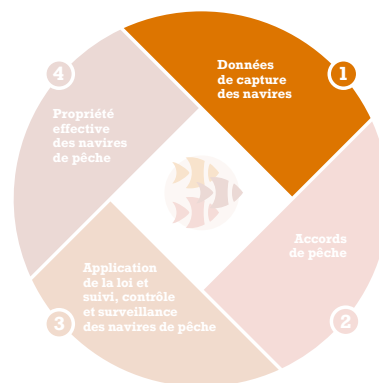


14 Plus d'informations peuvent être trouvées [ici](#).

Un [rapport sur la confidentialité des données de capture](#) rédigé en 2006 par un représentant de la Commission européenne décrivait qu'en Europe, en Amérique du Nord et en Australie, les autorités de pêche garantissaient aux armateurs que les informations qu'ils partageaient avec eux sur leurs activités de pêche seraient traitées de manière confidentielle. Aux États-Unis, la loi fédérale stipule que la publication des données de capture doit suivre la « règle de 3 ». Toutes les données de capture publiées doivent être combinées à partir d'un minimum de trois navires. Si une pêcherie ne compte que deux navires, les données de capture de cette pêcherie seront alors considérées comme confidentielles.

Cette attitude envers la confidentialité des données de capture reste omniprésente dans toute la gestion des pêcheries, y compris au niveau régional ou international. Cela s'applique à toutes les autorités régionales de gestion des pêches (ORGP), où les clauses de confidentialité empêchent les secrétariats et les groupes de travail techniques de partager les données de capture par navire. Certaines ORGP, comme la Commission des thons de l'océan Indien, ont des règles qui autorisent le partage des données de capture désagrégées avec des scientifiques indépendants, mais pas avec le grand public. Des accords de confidentialité similaires sont également imposés aux groupes techniques analysant les données de pêche par l'intermédiaire de la FAO, ce qui signifie que les pays soumettant des données de capture à la FAO ne doivent soumettre que des données agrégées¹⁵. De même, dans les accords de pêche signés entre l'Union européenne et des pays tiers, une clause interdit aux États côtiers de partager des informations désagrégées sur les activités des navires battant pavillon de l'UE. Ils peuvent déclarer les chiffres totaux des captures des navires battant pavillon de l'UE, mais pas les données sur les captures déclarées de chaque navire.

En outre, les réglementations sur la confidentialité des données de capture se sont également renforcées au fil du temps. Au Royaume-Uni, par exemple, jusqu'en 2009, les scientifiques indépendants étaient autorisés à recevoir des données de capture désagrégées très détaillées pour leurs études, y compris des données de capture par navire et des données spatiales et temporelles. Cela leur a permis d'analyser la dynamique de chaque navire de pêche au cours d'une saison de pêche. Le seul inconvénient concernant le partage de ces données était que les noms des navires de pêche étaient supprimés. En 2009, la Commission européenne a adopté un nouveau règlement qui a mis fin à cette pratique, limitant les données détaillées de capture et spatiales aux autorités de pêche et aux organismes chargés de l'application de la loi¹⁶. Désormais, les autorités britanniques des pêches ont refusé l'accès de ces données aux scientifiques halieutiques.¹⁷



15 <https://www.fao.org/3/y2339e/y2339e0e.htm#bm14.4>

16 Ceci a été décrit dans le règlement (CE) n° 1224/2009 de la Commission du 20 novembre 2009 instituant un système de contrôle communautaire destiné à garantir le respect des règles de la politique commune de la pêche.

17 Hinz, H., Murray, LG, Lambert, GI, Hiddink, JG et Kaiser, MJ (2013) 'Confidentiality over fishing effort data threatens science and management progress', *Poisson et pêche*, 14 (1), 110-117.

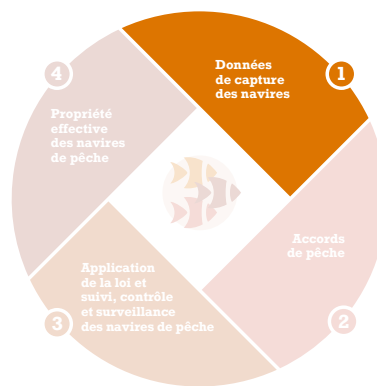
Réfutation des affirmations selon lesquelles les données sur les captures des navires sont confidentielles

En général, les allégations de traitement confidentiel des informations sur la pêche peuvent être fondées soit sur le principe de « l'intérêt public » (manifesté dans les lois sur la liberté d'information) ou la contestation des raisons pour lesquelles certaines informations sont classées comme secret d'État ou commercialement sensibles.

Bien que la demande de confidentialité des données de capture liées à des navires individuels soit désormais normalisée, certains s'y opposent car ces données devraient être considérées comme relevant de l'intérêt public. Les arguments concernant l'intérêt du public pour les données de capture par navire comportent de multiples facettes. L'un des thèmes concerne les problèmes répandus liés aux navires de pêche qui déclarent mal ou sous-déclarent leurs captures ou bien aux navires capturant des espèces non ciblées par leurs licences de pêche. La mauvaise gestion de la pêche dans de nombreux endroits, associée à la corruption, signifie que les parties prenantes non gouvernementales se méfient de la capacité des gouvernements à examiner minutieusement les données relatives aux captures pour en révéler les incohérences. Cela inclura également les cas où les navires ne déclarent pas les données de capture à temps, ce qui signifie que les données publiées sur les captures annuelles sont trompeuses. Ces anomalies dans les statistiques des pêches sont masquées lorsque les données de capture sont agrégées.

Des données détaillées sur les captures peuvent également être essentielles aux études scientifiques et économiques indépendantes sur l'industrie de la pêche. Un groupe de scientifiques marins du Royaume-Uni, écrivant pour protester contre la position de la Communauté européenne (CE) sur la confidentialité des données de pêche en 2009, a fait valoir que la rétention de données détaillées sur l'effort de pêche représentait « un grand pas en arrière dans la réalisation d'une gestion durable des pêcheries »¹⁸. Ils ont, en outre, fait valoir que les règles étaient incohérentes dans le contexte où la CE cherchait le soutien de scientifiques indépendants pour renforcer la gestion des pêcheries. Leur incapacité à entreprendre une analyse détaillée du secteur de la pêche les a empêchés de contribuer aux débats sur les impacts environnementaux de la pêche. Cela a également compromis la recherche qui pourrait contribuer à améliorer la sécurité des pêcheurs en mer. Rendre les données de capture par navire accessibles au grand public empêcherait également le partage sélectif d'informations – avec certains scientifiques ou consultants uniquement. L'accès privilégié encourage les biais dans les résultats de la recherche et l'impossibilité pour les personnes extérieures d'examiner leurs résultats.

Outre l'intérêt public que suscitent les données de capture par navire, l'affirmation selon laquelle ces données constituent un secret commercial ou représentent des informations commercialement sensibles est également controversée. Il est difficile de trouver des exemples similaires provenant d'autres secteurs qui pourraient valider la demande de confidentialité pour la pêche. Dans d'autres secteurs de ressources naturelles, les statistiques de production ne sont pas considérées comme des secrets commerciaux.

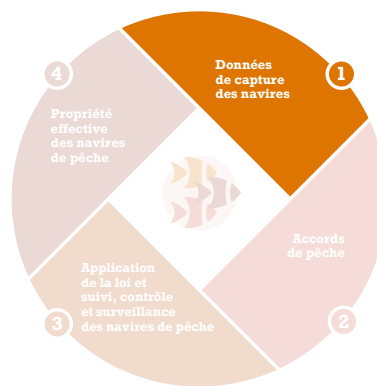


¹⁸ Ibid.

Les sociétés pétrolières et gazières, par exemple, n'insistent pas sur la confidentialité des informations sur le volume de pétrole ou de gaz qu'elles produisent. De même, il serait inhabituel qu'une entreprise forestière demande la confidentialité de ses chiffres de production de bois provenant des forêts publiques. Alors pourquoi les entreprises de pêche s'attendent-elles à ce que les informations sur la quantité de poisson qu'elles capturent soient traitées comme des informations commercialement sensibles ?

Des informations intéressantes ont été obtenues lors d'un atelier organisé par la Commission des pêches du Pacifique occidental et central en novembre 2022.¹⁹ L'événement n'a pas examiné la validité juridique des données de capture commercialement sensibles ni la manière dont ces affirmations résisteraient aux lois sur la liberté d'information. Au lieu de cela, l'objectif était de comprendre pourquoi l'industrie partage ce point de vue. Cela a permis de clarifier le fait que certains représentants de l'industrie pensaient que la publication isolée des données de capture par navire ne menaçait pas leurs intérêts commerciaux. Cela ne s'appliquait pas non plus aux pêcheries dans lesquelles les entreprises individuelles sont soumises à des quotas de capture. Leur préoccupation concernait plutôt la publication de données de capture combinées à des données spatiales en temps réel, car cela pourrait permettre à d'autres entreprises de pêche de copier leurs stratégies de pêche et de donner à une entreprise « l'avantage de localisation » (qui est différent de celui des sociétés minières ou forestières).

Un autre contre-argument en faveur de la demande de confidentialité vient des mêmes scientifiques marins qui se plaignent des réglementations de la CE interdisant le partage de données avec eux. Ils ont décrit les avantages commerciaux de la publication de données pour l'industrie de la pêche. La rétention de ces informations, ont-ils soutenu, non seulement diminue la compréhension du public des impacts de la pêche sur les écosystèmes, mais :



¹⁹ <https://meetings.wcpfc.int/node/18093>

« ... finira par nuire aux intérêts commerciaux des pêcheurs en raison d'une qualité moindre et d'une plus grande incertitude dans les conseils de gestion. En outre, l'incapacité du public, représenté par les organisations non gouvernementales et les parties prenantes, d'accéder à des données détaillées sur l'effort de pêche peut conduire à des conflits inutiles entre les intérêts commerciaux et ceux de la conservation. Si les données sur l'effort de pêche ne sont disponibles qu'à grande échelle spatiale, les groupes de conservation et les groupes de parties prenantes visant à conserver des caractéristiques spécifiques de l'habitat sont plus susceptibles d'exiger le principe de précaution conduisant à l'exclusion des pêcheurs d'une zone potentiellement disproportionnée de l'environnement marin. »



Tout en considérant les avantages commerciaux de la transparence, un autre argument est que toute information susceptible d'améliorer l'efficacité de la pêche pourrait entraîner des avantages publics en réduisant les efforts de pêche et, par conséquent, en réduisant les coûts. En effet, la pêche est un secteur dans lequel il est douteux de croire que l'objectif de l'État soit d'encourager et de faciliter la concurrence entre les entreprises. Les comportements compétitifs entre entreprises sont une caractéristique constante des échecs du secteur de la pêche, tandis que le succès de la gestion des pêcheries est souvent associé à la confiance et à une approche collective.

En fin de compte, les débats sur le droit des entreprises de pêche de traiter leurs données de capture comme des secrets commerciaux se heurtent à la réalité selon laquelle le droit de pêcher est une autorisation conditionnelle et à court terme accordée par les autorités nationales pour exploiter une ressource publique.

Transparence des données de capture des navires dans la pratique (exemple)

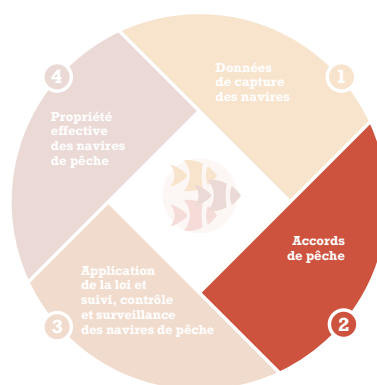
Peu de pays publient des informations sur les captures individuelles réalisées par les navires de pêche. L'Islande constitue toutefois une exception. Depuis plusieurs années, la Direction des pêches islandaise et l'Association nationale de la pêche industrielle ont élaboré des politiques de transparence qui incluent une publication substantielle des informations non financières des entreprises de pêche. Cela comprend un [tableau de bord statistique gouvernemental](#) ouvert au public qui enregistre les captures d'espèces commerciales dans les eaux islandaises par tous les navires de pêche à grande échelle. Aucun rapport n'indique que ces informations menacent les intérêts commerciaux des entreprises de pêche ou constituent des informations commercialement sensibles.

2 Accords de pêche

Les accords de pêche sont des contrats qui réglementent la pêche des entreprises internationales dans les eaux d'autres pays. Ils peuvent être signés entre des gouvernements (accords bilatéraux) ou entre des gouvernements et des entités de pêche privées (accords privés). Ces accords définissent généralement les conditions d'accès à la pêche, telles que le nombre de navires autorisés, les quantités de poisson pouvant être capturées et les règles relatives aux débarquements locaux. Ils détaillent également les structures tarifaires et autres paiements.

Si le texte des accords de partenariat pour une pêche durable entre l'UE et les pays d'Afrique et du Pacifique est un document public, de nombreux autres accords sont confidentiels. Les organisations de la société civile recommandent depuis longtemps que cette pratique cesse. Il s'agit également d'une exigence fondamentale énoncée dans le Standard FiTI. Cependant, plusieurs gouvernements affirment que la publication de contrats classés confidentiels pourrait les exposer à des litiges.

- 20 Pomeroy, R. et al. (2016) '[Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition, and conflict on maritime security](#)', Politique maritime, Volume 67.
- 21 Walton, G., Keen, M. et Hanich, Q. (2020) '[Can Greater Transparency Improve the Sustainability of Pacific Fisheries?](#)', Politique maritime, Volume 136.
- 22 Partenariat de contrats ouverts (2018) '[Mythbusting Confidentiality In Public Contracting](#)'.



Le maintien de la confidentialité d'un accord de pêche se justifie également par le fait qu'il renforce la position des États côtiers lors des négociations avec d'autres entreprises ou pays potentiels. Cela rejoint les arguments avancés dans certains pays interdisant la publication des contrats de marchés publics. Sur la base des expériences du Secrétariat international de la FiTI, le refus de publier les accords de pêche classés comme confidentiels est fréquemment utilisé par les gouvernements pour prétendre qu'ils ne peuvent pas mettre en œuvre le Standard de la FiTI.

La confidentialité et le cas du « Vessel Day Scheme » des îles du Pacifique

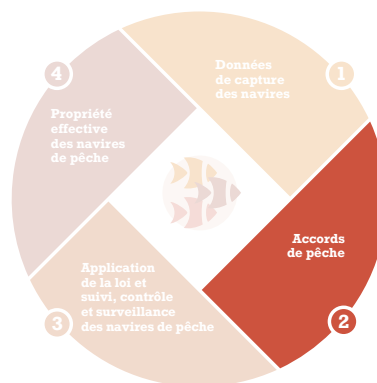
En 2007, les parties à l'Accord de Nauru ont établi un système régionalisé pour gérer l'accès aux ressources thonières partagées. Cela a créé ce que l'on appelle le « Vessel Day Scheme » (Régime du jour du navire) pour les bateaux de pêche à la senne coulissante. Il s'agit d'un système très complexe dans lequel un secrétariat régional établit un total annuel de captures admissibles, et chaque État membre se voit attribuer une proportion de ce total, calculée en nombre de jours pendant lesquels les navires de pêche peuvent opérer. Ces jours-navire peuvent être échangés entre les États membres, ce qui est influencé par les mouvements de thon dans la région du Pacifique. Bien qu'il existe un prix standardisé pour la vente des jours de pêche aux entreprises de pêche, chaque État membre peut négocier des prix distincts, offrant ainsi des réductions à certaines entreprises. Les remises sont utilisées de manière stratégique pour promouvoir les intérêts économiques des États membres et peuvent être liées à d'autres accords entre les gouvernements et les entreprises de pêche, ainsi qu'avec les pays d'origine des entreprises de pêche. Le programme Vessel Day est largement reconnu pour avoir augmenté les revenus gouvernementaux provenant de la pêche au thon. En 2007, les revenus totaux de la pêche au thon pour la PNA s'élevaient à environ 60 millions de dollars américains, chiffre qui a augmenté pour atteindre près de 500 millions de dollars américains ces dernières années.

Plusieurs types d'informations relatives au programme Vessel Day sont traitées de manière confidentielle. Cela inclut la formule utilisée pour attribuer le nombre de jours à chaque État membre, les résultats des échanges commerciaux entre États et les informations sur les prix auxquels les jours-navire sont vendus à des entreprises individuelles. Peu de choses ont été écrites sur les raisons pour lesquelles cette confidentialité persiste. Cependant, les experts affirment que le secret des décisions commerciales confère aux États de l'ANP un avantage concurrentiel par rapport aux intérêts commerciaux des pays pratiquant la pêche hauturière et de leurs entreprises. Le Vessel Day Scheme (VDS) est considéré comme un succès pour les îles du Pacifique, mais il reste politiquement fragile. Par conséquent, la société civile et les experts de la pêche n'exercent aucune pression politique en faveur de réformes en matière de transparence, de crainte d'exacerber les tensions politiques. Ce qui est plus controversé, cependant, c'est que de nombreux gouvernements de l'ANP ne publient pas non plus d'informations sur le total des revenus provenant de ce programme, empêchant ainsi le public de comprendre comment ces revenus sont utilisés.



Réfutation des affirmations selon lesquelles les accords de pêche sont confidentiels

L'intérêt du public dans la transparence des accords de pêche est bien établi. Ces accords autorisent souvent des activités de pêche qui risquent de provoquer une surpêche et peuvent nuire aux pêches nationales, y compris la pêche artisanale. Il est inacceptable que les gouvernements acceptent de tels accords sans en informer le public. Les citoyens ont le droit de savoir comment leur gouvernement vend leurs ressources aux entreprises et aux pays étrangers. Comme le soutient l'Institut de veille fiscale (*Revenue Watch Institute*), une ONG spécialisée dans l'accès à l'information sur les ressources naturelles :



« Les contrats sont essentiellement la loi d'un projet de ressources publiques, et l'un des principes fondamentaux de l'État de droit est que les lois doivent être accessibles au public... Lorsque les contrats créent leur propre loi – parce qu'ils modifient les lois existantes, gèlent l'application de ces lois ou développent des lois obsolètes ou incomplètes – il est d'autant plus important de divulguer leur contenu pour assurer la responsabilité démocratique. »

Outre l'intérêt public que suscitent ces accords, il est également douteux d'accepter que le secret des contrats renforce la position de négociation des États côtiers. Cet argument a été réfuté par le Fonds monétaire international (FMI) lorsqu'il a examiné la transparence des contrats de partage des revenus dans d'autres secteurs de ressources²³. Comme l'explique le FMI, une faille dans cette logique réside dans le fait que les termes des contrats sont souvent largement connus dans le secteur, ce qui signifie qu'il est peu probable que les gouvernements aient un quelconque avantage stratégique à garder les contrats confidentiels. Une situation similaire existe dans le secteur de la pêche, où il n'est pas rare de constater que des accords de pêche « confidentiels » sont partagés au sein de l'industrie et entre consultants.

Revenue Watch affirme également que l'ouverture des contrats pourrait être avantageuse pour les pays en développement, dans la mesure où les gouvernements peuvent négocier de meilleurs contrats s'ils ont accès aux contrats d'autres pays. Les arguments en faveur du secret des contrats dans le secteur de la pêche s'affaiblissent par rapport aux expériences d'autres secteurs de ressources, où les progrès en matière d'accès du public aux contrats sont devenus plus répandus, sans effets néfastes évidents pour les gouvernements.²⁴

Transparence des accords de pêche dans la pratique (exemple)

En 2022, les entreprises de pêche seychelloises et taiwanaises ont supprimé une clause de non-divulgaration pour la rendre conforme à la norme FiTI. Les accords sont désormais accessibles au public sur le site Internet des autorités seychelloises. Lorsque cette clause de non-divulgaration a été supprimée, les deux parties ont renégocié les termes du contrat, ce qui a amélioré les structures tarifaires pour les Seychelles et réduit le nombre de navires taiwanais pouvant accéder aux eaux seychelloises.



23 Fonds monétaire international (2007) '[Guide on resource revenue transparency](#)'

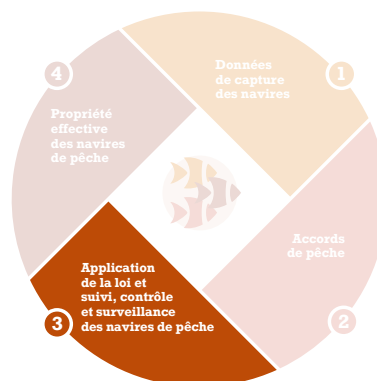
24 Pitman, R. (2017) '[How Many Governments Are Disclosing Oil, Gas and Mining Licenses and Contracts?](#)', Partenariat pour un gouvernement ouvert.

3 Application de la loi et suivi, contrôle et surveillance des navires de pêche

Face à l'attention internationale croissante portée aux problèmes de la pêche non durable et de la pêche illégale, une campagne correspondante a été lancée en faveur de la transparence sur la manière dont les autorités nationales mettent en œuvre les lois et réglementations sur la pêche. L'obligation est notamment faite aux autorités nationales de rendre publics les résultats des procédures judiciaires engagées contre les entreprises de pêche pour violation de la réglementation. Cette question n'est pas controversée en ce qui concerne la confidentialité des informations. La plupart des pays autorisent l'accès du public aux informations sur les résultats des procédures pénales contre les entreprises, même si, en pratique, il peut s'avérer difficile de localiser ces informations.

Là où la confidentialité devient plus controversée, c'est dans le *cadre des règlements à l'amiable*. Ces mesures sont utilisées, dans de nombreux pays, dans le secteur de la pêche et peuvent être justifiées pour réduire les coûts supportés par l'État en cas de litiges juridiques prolongés. Il n'existe aucune information sur la fréquence de ces accords, mais une étude de l'OCDE révèle que parmi les parties à la Convention anti-corruption de l'OCDE, 78 % de tous les procès pénaux intentés contre des entreprises entre 1999 et 2017 ont été résolus par des « résolutions hors procès »²⁵. De tels règlements peuvent inclure des clauses de confidentialité afin qu'il n'y ait aucun dossier public. Cela profite aux entreprises qui souhaitent protéger leur réputation, qui peut être de plus en plus importante dans le secteur de la pêche, étant donné le rôle des listes internationales de navires engagés dans des pratiques de pêche illégales. Le fait de figurer sur cette liste peut entraîner le refus d'une licence à un bateau de pêche.

Un autre aspect de la gestion des pêcheries qui a fait l'objet d'efforts de transparence concerne les informations sur les activités d'application de la loi (souvent appelées suivi, contrôle et surveillance (SCS)). Encore une fois, ces informations sont incluses dans le Standard FiTI qui exige que les autorités nationales fournissent des informations sur les dépenses et les ressources gouvernementales ainsi que sur la fréquence des inspections. Il s'agit pourtant d'un autre domaine dans lequel certains gouvernements affirment que les informations sont politiquement sensibles et constituent des secrets d'État. Un exemple se trouve au niveau de l'Union européenne. Les États membres de l'UE sont soumis au règlement de l'UE sur le contrôle des pêches, adopté pour la première fois en 2009. Le règlement oblige les États membres de l'UE à rendre compte à la Commission européenne (CE) de leurs efforts pour garantir que les navires de pêche respectent les règles de pêche européennes. Il comprend également un système de responsabilité basé sur des audits indépendants et des inspections des États membres par des fonctionnaires de l'UE. Cependant, le règlement sur le contrôle des pêches de 2009 contenait une clause de confidentialité (article 113) qui empêchait la CE de partager les données et les rapports soumis par les États membres ainsi que ses rapports d'audit. La CE a publié [des rapports de synthèse](#) sur les résultats de ses audits, mais ceux-ci ne relient pas les données à des États membres spécifiques.



25 OECD (2019) ['Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention'](#).

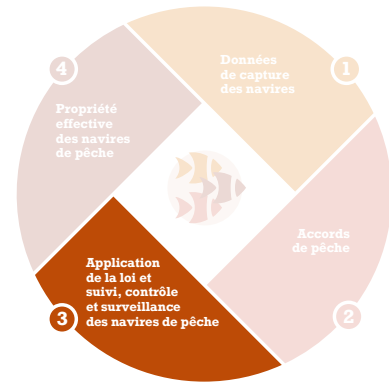
Réfutation des affirmations selon lesquelles les informations relatives à l'application de la loi et au SCS sont confidentielles

Dans les lois sur la liberté d'accès à l'information, il est généralement admis que les informations relatives aux enquêtes criminelles en cours sont traitées de manière confidentielle, car cela peut nuire aux poursuites judiciaires. Cependant, il existe des arguments contraires en faveur d'un meilleur accès du public aux informations sur les activités d'application des lois, d'autant plus que de nombreux rapports affirment que les illégalités dans le secteur de la pêche sont répandues et que l'application des lois peut être inefficace et potentiellement compromise par la corruption. Dans ce contexte, il existe un intérêt public légitime à accéder aux données sur les réponses des autorités publiques aux infractions à la loi, y compris les affaires poursuivies devant les tribunaux et celles faisant l'objet d'amendes administratives.

Des arguments en faveur de la transparence des règlements à l'amiable sont avancés depuis de nombreuses années. Il existe de sérieuses inquiétudes quant au fait que de tels arrangements aient porté atteinte à l'État de droit et permis que les violations persistantes des règles par les entreprises soient traitées avec indulgence. De plus, les règlements à l'amiable sont avantageux pour les entreprises dans la mesure où les règlements payés peuvent être déductibles fiscalement, ce qui n'est pas le cas des amendes réglementaires. Un certain nombre d'ONG anti-corruption ont donc fait campagne pour un meilleur accès du public aux informations sur ces accords.²⁶ Le Groupe de travail sur la Convention anti-corruption de l'OCDE a également exhorté les Parties à adopter une divulgation maximale, notamment en publiant des informations sur la nature des crimes présumés, les raisons pour lesquelles les procédures pénales n'ont pas été suivies et la valeur des accords de règlement. C'est pour cette raison qu'un nombre croissant de pays publient ce type d'informations, ce qui démontre que la transparence dans les règlements extrajudiciaires ne dépend pas d'accords de confidentialité ou de contrats de non-divulgation.

Mais qu'en est-il des données plus générales sur les activités de SCS des forces de l'ordre ? Là encore, l'existence de l'argument de l'intérêt public peut être considérée comme une réponse au secret de l'information des États membres de l'UE. En 2018, lors de la révision du règlement de contrôle de l'UE, une coalition d'ONG a fait campagne en faveur d'amendements à l'article 113, sur la base de l'argument selon lequel empêcher l'accès du public aux rapports soumis par les États membres et aux rapports d'audit contrevenait à la loi de l'UE sur l'accès aux documents et à la convention d'Aarhus. Dans une déclaration produite par la [Coalition européenne pour le contrôle des pêches](#), il a été décrit que :

« Les deux dernières décennies ont vu un changement radical dans l'accès à l'information publique en Europe, passant d'une présomption de confidentialité à une présomption de transparence. Mais cette « liberté d'information » n'a pas atteint les eaux troubles de la pêche européenne. »



26 Par exemple : Transparency International (2015) '[Can Justice Be Achieved Through Settlements?](#)', Note d'orientation ; Coalition UNCAC (2018) '[CSO letter to OECD on Principles for the use of non-trial resolutions in foreign bribery cases](#)'.

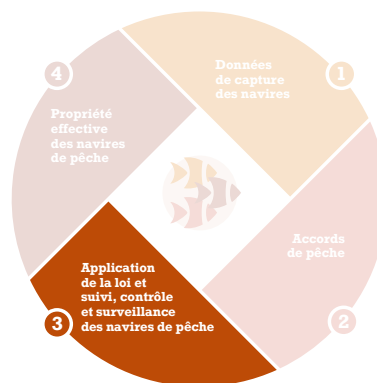
Liberté
d'information



Après des débats impliquant le Parlement européen, un [texte final](#) a été adopté en octobre 2023. De légers changements de formulation ont permis au règlement de rendre les informations sur l'application de la loi plus accessibles aux ONG, même si le règlement ne parvient pas à promouvoir une divulgation maximale. Le règlement stipule que les informations peuvent être partagées avec des organisations dont « la fonction nécessite qu'elles aient accès à ces données », mais uniquement avec le consentement de la CE ou des États membres. Il établit en outre que les motifs de ce refus doivent accompagner la décision d'empêcher l'accès à l'information. Le règlement reconnaît donc que les données peuvent faire l'objet de demandes au titre de la doctrine de l'intérêt public. Le problème – du point de vue de la FOI – est que le partage de données nécessite que les ONG dépensent des ressources substantielles pour formuler des demandes spécifiques, ce qui signifie que celles qui ne disposent pas de ces ressources ont peu de chances d'avoir accès à l'information.

Transparence des informations relatives à l'application de la loi et aux activités de SCS dans la pratique (exemple)

Dans plusieurs pays, les autorités nationales publient de manière proactive des informations sur l'application des lois sur la pêche, y compris le résultat des sanctions et des amendes imposées aux navires de pêche. Les États-Unis en sont l'un des meilleurs exemples. L'Office pour l'application de la loi (*Office for Law Enforcement – OLE*) du département des pêches de l'Administration nationale des océans et de l'atmosphère (*National Oceanographic and Atmospheric Administration – NOAA*) dispose de sa propre page Web dédiée où sont publiées des informations sur les ressources déployées pour surveiller les navires de pêche. L'OLE publie des rapports hebdomadaires sur ce qu'il appelle des « *mesures coercitives* », qui comprennent des enquêtes contre la pêche illégale et les résultats des poursuites judiciaires au niveau des États et du gouvernement fédéral. Il fournit également des détails sur tous les principaux événements visant à faire appliquer la loi contre la pêche illégale. La Garde côtière américaine publie également un plan quinquennal pour lutter contre la pêche INN, comprenant des indicateurs de performance mesurables.



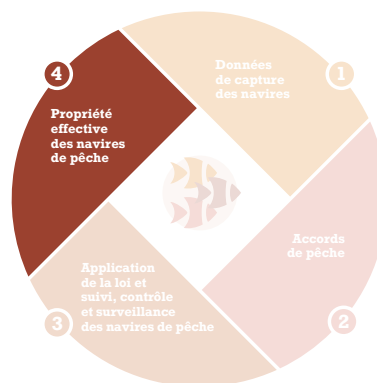
27 Pour plus d'analyse, voir [ici](#).



4 Propriété effective des navires de pêche

Un dernier problème qui révèle des changements d'attitude à l'égard de la confidentialité et de la liberté d'information concerne les informations sur les propriétaires effectifs des navires de pêche – c'est-à-dire, en bref, la ou les personnes physiques qui détiennent ou contrôlent en dernier ressort un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une transaction est effectuée. Comme indiqué dans notre [précédent tBrief sur ce sujet](#), il existe un argument de longue date dans le domaine de la pêche selon lequel le secret sur le propriétaire effectif (BO) des navires de pêche a exacerbé les problèmes de responsabilité dans la gestion des pêches. Cet argument a été avancé principalement par ceux qui souhaitent lutter contre la pêche illégale ou l'évasion fiscale, car le manque de transparence empêche les propriétaires ultimes des navires d'être coupables de crimes et de fraudes. Mais ce n'est pas la seule raison pour laquelle il existe un intérêt public. Une autre raison est que la confidentialité obscurcit la compréhension de la concentration économique dans le secteur. Il existe des situations où quelques individus puissants – y compris parfois ceux qui exercent une influence politique – reçoivent une grande partie des droits de pêche. Cependant, cela est obscur car ces personnes possèdent plusieurs sociétés distinctes, donnant l'impression que l'accès aux opportunités de pêche est plus largement distribué. Il ne s'agit pas d'un problème illégal mais d'un problème éthique dans le contexte des devoirs de l'État de partager plus largement les bénéfices d'une ressource publique.

Dans le même temps, la propriété effective peut être considérée comme un cas où les revendications pour et contre plus de transparence s'affrontent. Ceux qui s'opposent à l'accès du public aux informations sur la propriété effective le font en invoquant le droit à la vie privée. Il est également avancé que l'accès du public aux informations sur les propriétaires effectifs entraîne d'importantes implications en matière de sécurité. L'accès du public aux informations contenues dans les registres des bénéficiaires effectifs pourrait accroître le risque d'être victime d'actes criminels, tels que l'usurpation d'identité, l'enlèvement et le chantage.²⁸



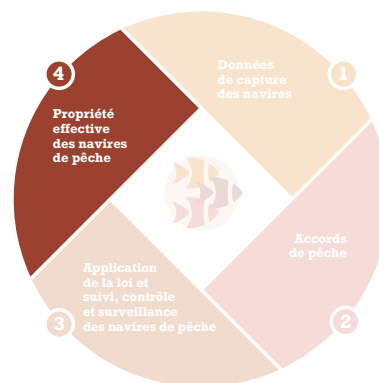
28 Propriété ouverte et al. (2019) '[Data protection and privacy in beneficial ownership disclosure](#)'.

Réfutation des allégations selon lesquelles les informations sur la propriété effective des navires sont confidentielles

Jusqu'à récemment, les débats sur le droit du public à accéder aux informations sur les propriétaires effectifs des entreprises prenaient le pas sur le droit personnel au secret. En 2016, le Royaume-Uni est devenu le premier pays au monde à créer un registre en ligne et librement accessible des propriétaires effectifs des sociétés enregistrées au Royaume-Uni. En élaborant ce projet, le gouvernement britannique a envisagé de débattre de la possibilité de limiter l'accès à ces informations pour des dossiers d'entreprises spécifiques lorsque certains groupes ayant un intérêt légitime dans ces informations le demandaient, plutôt que de rendre le registre librement accessible à tous. Permettre au gouvernement de définir qui a un intérêt légitime a été fortement critiqué par les partisans du gouvernement ouvert. L'un des [arguments influents](#) qui ont orienté le débat vers l'accès public était qu'un registre public était plus rentable à gérer. En outre, l'expérience a montré que l'exactitude des informations détenues par le gouvernement s'est améliorée à mesure que les gens ont repéré des incohérences, ce qui est moins susceptible de se produire si l'accès au registre est limité. Les défenseurs de l'accès public ont en outre montré que certains types de recherches sur la fraude des entreprises, comme l'utilisation abusive de paradis fiscaux offshore, ne sont possibles que si les chercheurs ont accès à tous les documents pour effectuer des recherches dans un grand nombre d'entreprises. L'accès aux dossiers au cas par cas uniquement empêcherait ce type de recherche de se produire. Les autorités britanniques ont toutefois reconnu les arguments concernant la sécurité personnelle et ont établi des procédures selon lesquelles les informations personnelles des propriétaires effectifs, y compris les enfants, peuvent être supprimées des archives publiques, mais uniquement lorsque les individus en font la demande formelle.

En 2018, la 5^e directive anti-blanchiment d'argent de l'UE a exigé que tous les États membres de l'UE établissent leurs propres registres publics. Là encore, de longs débats ont eu lieu sur la question de savoir si les registres devaient être réservés à ceux qui ont un intérêt légitime et si l'accès devait être spécifique aux documents demandés ou non. Finalement, les arguments en faveur de l'accès public l'ont emporté.

Toutefois, les arguments en faveur de la transparence des bénéficiaires effectifs ont été mis à mal à la fin de l'année 2022. Une action en justice a été portée devant la Cour de justice européenne par une société enregistrée au Luxembourg, se plaignant que la décision du Luxembourg de publier un registre *public* était en contradiction avec le droit à la vie privée. La Cour de justice de l'UE a donné raison à l'entreprise, estimant que le registre public des données sur les propriétaires effectifs contredisait la Charte des droits fondamentaux de l'homme de l'UE. Peu de temps après, de nombreux États membres de l'UE ont déclaré que leurs registres publics seraient transférés vers des registres privés et que l'accès à ces informations ne serait soumis qu'à des demandes légitimes. La doctrine de la divulgation maximale a été remplacée par un accès restreint. Ceci est crucial, étant donné que les décisions de l'UE entraînent des conséquences sur la manière dont les gouvernements d'autres régions du monde agiront²⁹. Les critiques de ces évolutions affirment que les intérêts particuliers ont « utilisé la vie privée comme une arme contre la transparence ».³⁰



29 Krause S. (2023) ['Who should have access to beneficial ownership registries? ECJ revokes public access in the EU but confirms access for journalists and civil society'](#), Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (STAR).

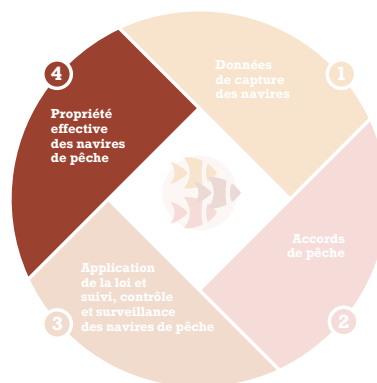
30 Knobel, A. (2024) ['Privacy-Washing & Beneficial Ownership Transparency: Dismantling the weaponisation of privacy against beneficial ownership transparency'](#), Réseau pour la justice fiscale.

C'est pourquoi la 6^e directive anti-blanchiment de l'UE a été révisée, ressuscitant l'idée de restreindre l'accès aux seules personnes ayant un intérêt légitime. Le libellé de la directive reconnaît l'importance d'un accès *généralisé* aux registres des propriétaires effectifs pour ceux qui y ont accès.³¹ Cependant, ce sujet reste très controversé ; certains militants en faveur de la transparence de la propriété effective considèrent l'accès restreint mais généralisé comme un compromis raisonnable, tandis que d'autres y voient un recul par rapport à la responsabilité publique et une perte pour ceux qui pourraient être intéressés par les informations sur les propriétaires effectifs pour des raisons autres que la lutte contre la criminalité. Ces débats internationaux sur l'accès public ou restreint aux données sur la propriété effective ont des ramifications claires sur les débats sur la transparence dans la pêche. Cependant, même si le droit à la vie privée devient normalisé parmi les gouvernements dans leur approche des registres des propriétaires effectifs, un secteur tel que la pêche pourrait être approché vers un niveau plus élevé de liberté d'information. Cela se produit déjà dans d'autres domaines. Par exemple, de nombreux pays exigent que les partis politiques et les candidats divulguent publiquement le financement de leur campagne, y compris les noms et les dons des principaux donateurs. Le financement des campagnes électorales est suffisamment risqué pour donner lieu à des abus, ce qui signifie que les gouvernements acceptent un haut degré de transparence. Un tel argument pourrait-il s'appliquer au secteur de la pêche ?

Transparence de la propriété effective des navires dans la pratique (exemple)

Peu de pays disposent de registres publics de navires incluant directement des informations sur les propriétaires effectifs. Au lieu de cela, les informations sur le propriétaire enregistré peuvent faire partie d'un registre de navires, tandis que les informations concernant les véhicules d'entreprise sont stockées dans un registre de propriétaires effectifs. Dans le cas où les deux bases de données sont accessibles au public, comme au Danemark, on pourrait donc identifier le propriétaire enregistré d'un navire, puis récupérer des informations sur le(s) propriétaire(s) légal et effectif.³² Toutefois, étant donné que de nombreux registres de propriétaires effectifs ne sont généralement pas accessibles au public ou bien leur accès est limité aux personnes ayant un intérêt légitime, une telle analyse reste une tâche difficile, ou pour le moins fastidieuse.

Plusieurs organisations non gouvernementales surveillent l'avancée (et le retrait) des registres publics de propriétaires effectifs en général, et plus particulièrement dans la mesure où ils s'appliquent au secteur de la pêche. Par exemple, la [base de données Triton](#), fournie par l'ONG C4ADS, capture les informations publiées sur les navires de pêche industrielle et les informations fournies par les gouvernements sur les personnes qui les contrôlent en fin de compte. On peut donc supposer que la quête d'un accès public aux informations sur le propriétaire enregistré d'un navire et sur ceux qui bénéficient en fin de compte des activités du navire progressera dans les années à venir.



31 Transparency International (2024) '[EU reaches deal on anti-money laundering rules, ending uncertainty about how watchdogs will access information on companies' real owners](#)'.

32 Propriété ouverte (2024) '[Using beneficial ownership information in fisheries governance](#)'.

Conclusion

La disponibilité publique d'informations crédibles est une condition préalable à la réalisation d'une pêche durable. Sans informations fiables, la capacité des autorités nationales à prendre des décisions fondées sur les meilleures données disponibles est diminuée. Il en va de même pour la capacité des parties prenantes non gouvernementales à exercer un contrôle efficace, à exiger des comptes et à engager un dialogue public.

Une question soulevée par ceux qui travaillent sur la transparence dans la pêche est de savoir s'il existe des raisons juridiques pour lesquelles certaines informations devraient être cachées au public. Cependant, il n'existe aucune sécurité juridique quant à la limite entre confidentialité et liberté d'information. Si nous prenons les principes des « meilleures pratiques » des lois sur la liberté d'information, la portée de la transparence dans la pêche est très large. Aucune des exigences existantes en matière de transparence gouvernementale dans le Standard FiTI ne pourrait être remise en question de ce point de vue. La FiTI ne va pas jusqu'à exiger un niveau de transparence qui pourrait être compatible avec les lois sur la liberté d'information les plus strictes au monde, telles que la Convention d'Aarhus ou l'Accord d'Escazu. Le cas des données de capture en est peut-être l'exemple le plus clair. En raison des débats sur la nature commercialement sensible de ces données, il a été convenu que la déclaration des captures par navire ne serait pas une exigence obligatoire du Standard FiTI. Au lieu de cela, les gouvernements doivent publier des données de capture agrégées pour des pêcheries spécifiques et des groupes de navires partageant le même pavillon. Néanmoins, il est peu probable que les arguments en faveur d'une obligation pour les navires de pêche de divulguer publiquement leurs captures disparaissent. Il existe d'autres zones grises, comme les clauses de confidentialité des règlements à l'amiable ou l'accès du public aux informations sur les propriétaires effectifs.

Indépendamment des meilleures pratiques, l'expérience a montré que repousser les limites de la liberté d'information reste politiquement sensible. Il ne semble y avoir aucune raison de soutenir la confidentialité dans les contrats d'accords de pêche. Pourtant, certains arguments avancent que l'application de niveaux élevés de principes de liberté d'information pourrait déstabiliser la coopération régionale en matière de gestion des pêcheries de thon dans le Pacifique, éventuellement au profit d'acteurs plus puissants issus des pays de pêche industrialisés. Certaines parties prenantes engagées dans une gestion durable et équitable des pêcheries de thon peuvent soutenir la confidentialité, même si elles reconnaissent des arguments valables en faveur de la liberté d'information.

Ce tBrief a également montré que les débats entre transparence et confidentialité dans le secteur de la pêche ne sont probablement pas là où ils devraient être. Les accords internationaux sur la gestion des pêcheries sont en partie responsables, car ils n'ont pas précisé où fixer la limite. Les initiatives volontaires de transparence, telles que la FiTI, l'Initiative pour la transparence des industries extractives ou le Partenariat pour la passation de marchés publics (pour n'en citer que quelques-unes), peuvent jouer un rôle en clarifiant les incertitudes juridiques et en démystifiant les allégations de confidentialité qui sont encore utilisées pour empêcher le public d'accéder aux informations gouvernementales. Cependant, il existe un besoin manifeste de poursuivre les discussions sur ce sujet, d'autant plus que les exigences de transparence continuent de prendre de l'ampleur, que les niveaux d'informations sur les activités des pêcheurs augmentent grâce aux progrès technologiques (comme la surveillance par satellite) et que la concurrence pour des ressources rares se multiplie. Dans ce contexte, le contrôle de l'information du public sur la gestion des pêcheries sera de plus en plus mis en avant.



Précédents tBriefs:

tBrief Edition #1



**TRANSPARENCE
DANS LES PÊCHES:**
Pas aussi clair que ça en
a l'air?

tBrief Edition #2



**TRANSPARENCE DES
RÉGIMES FONCIERS
DES PÊCHES:**
incomplète, peu fiable et
trompeuse?

tBrief Edition #3



**PÊCHE DANS
L'OBSCURITÉ:**
Transparence de la
Propriété effective

tBrief Edition #4



**20 ANNEES
DE LUTTE:**
Transparence des
subventions au secteur
de la pêche

tBrief Edition #5



**LA CORRUPTION
DANS LE SECTEUR
DES PÊCHES :**
La transparence à la
rescousse ?

tBrief Edition #6



**INVISIBLE,
SOUS-ÉVALUÉE ET
SOUS-ESTIMÉE ?**
La transparence de la
pêche artisanale

tBrief Edition #7



**RÉSISTER À L'ENVIE
D'INDEXER :**
Les arguments contre le
classement des efforts de
transparence en matière
de pêche

tBrief Edition #8



**LA TAILLE
COMPTE-T-ELLE ?**
Le défi de la transparence
des pêches dans les
petits États insulaires en
développement

tBrief Edition #9



**DE LA
TRANSPARENCE À
LA PARTICIPATION :**
Une relation insaisissable ?

tBrief Edition #10



**CONFIDENTIALITÉ
DES INFORMATIONS
SUR LA PÊCHE :**
existe-t-il des limites
juridiques à la
transparence ?

**Nos tBriefs sont disponibles
en anglais, en français, en
espagnol et maintenant en
portugais sous
fiti.global/tbrief-series**