

N° 344522

Fédération Nationale de la Pêche en France

Assemblée du contentieux

Séance du 28 juin 2013

Lecture du 12 juillet 2013

CONCLUSIONS

Mme Emmanuelle CORTOT-BOUCHER, rapporteur public

L'anguille européenne est un poisson migrateur qui partage sa vie entre les eaux douces des rivières et les fonds de l'Océan atlantique. Elle naît en mer des Sargasses, une mer sans côtes de l'Atlantique Nord, que les marins ont identifiée de longue date en raison des courants qui la délimitent et du varech qui la recouvre. Elle effectue alors, à l'état de larve, la traversée de l'Atlantique pour rejoindre les côtes européennes, où elle arrive en tant que civelle.

Une fois ces côtes atteintes, elle se lance dans la remontée des cours d'eau. Au cours de ce périple, que les scientifiques dénomment « *montaison* », la civelle se développe et atteint sa maturité. Elle devient alors anguille jaune et se sédentarise dans un point d'eau stagnant ou courant, où elle séjourne pour une longue période, qui peut aller de trois à dix-sept ans.

A la fin de sa vie, l'anguille entreprend un dernier voyage afin de rejoindre la mer des Sargasses et de s'y reproduire avant de mourir. Elle descend alors les cours d'eau qui lui permettent de retrouver la mer, effectuant ainsi sa « *dévalaison* ». Durant cette migration finale, l'anguille s'irise et change de dénomination pour devenir anguille argentée. C'est alors que sa chair, riche de la graisse accumulée au cours de toute une existence, présente les qualités culinaires les plus remarquables, et qu'elle est la plus recherchée.

Abondamment pêchée à l'état de civelle et à son stade argenté, l'anguille est aujourd'hui une espèce en danger critique d'extinction. Un règlement communautaire du 18 septembre 2007¹ a été pris pour y remédier ; il impose aux Etats membres d'élaborer un plan de gestion de l'anguille pour chaque bassin hydrographique de telle sorte que soit assurée « *avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40% de la biomasse d'anguilles argentées* ». Il précise en outre que le plan de gestion de l'anguille comprend notamment des mesures concourant à la réduction de l'activité de pêche commerciale, à la limitation de la pêche récréative et au repeuplement, c'est-à-dire à la reconstitution des stocks d'animaux vivants.

¹ n° 1100/2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes

C'est dans le cadre du volet national de ce plan qu'a été pris le décret² du 22 septembre 2010 relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille qui est contesté devant vous.

A titre principal, ce décret redéfinit les conditions dans lesquelles la pêche de l'anguille est autorisée, de la manière suivante. Il interdit totalement la pêche de l'anguille en dehors des limites des unités de gestion fixées par arrêté du préfet de région, ces « unités » étant définies comme correspondant « à l'habitat naturel de l'anguille dans les bassins hydrographiques continentaux, (...) dans les zones estuariennes et dans les aires maritimes de répartition de cette espèce ».

A l'intérieur des unités de gestion, le décret contesté encadre très précisément la pêche de l'anguille selon son stade de développement.

S'agissant, d'abord, de la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres, le décret l'interdit aux pêcheurs de loisir en tout lieu et sans dérogation possible. Il l'interdit aux pêcheurs professionnels en mer Méditerranée, ainsi que dans les canaux et les cours d'eau qui ont leur embouchure dans cette mer, leurs affluents et leurs sous-affluents. En revanche, il permet aux pêcheurs professionnels d'exercer cette pêche, moyennant la délivrance d'une autorisation individuelle, sur la façade atlantique, dans la Manche et en mer du Nord, ainsi que dans les canaux et les cours d'eau qui s'y jettent, leurs affluents et leurs sous-affluents. Le décret précise en outre que les autorisations individuelles ne peuvent être délivrées que pour une période de cinq mois par an au plus, et tant que ne sont pas atteints les quotas de pêche par saison fixés par arrêté.

S'agissant, ensuite, de la pêche de l'anguille jaune, le décret ne permet de la pratiquer que pendant une période limitée et subordonne son exercice, lorsqu'elle utilise des engins ou des filets, à l'obtention d'une autorisation.

S'agissant, enfin, de la pêche de l'anguille argentée, le décret l'interdit en tout lieu, sauf aux pêcheurs professionnels, qui peuvent être autorisés à la pratiquer en mer méditerranée ou dans certains cours d'eau des unités de gestion Loire, Bretagne et Rhône-Méditerranée, moyennant l'obtention d'une autorisation individuelle.

Ce décret est contesté par la Fédération nationale de la pêche en France, qui assure, à l'échelon national, la représentation des fédérations départementales et interdépartementales regroupant les associations agréées auxquelles les pêcheurs amateurs sont tenus d'adhérer afin de pouvoir se livrer, dans les eaux du domaine public, à la pêche de loisir.

Cette fédération vous demande d'annuler le décret du 22 septembre 2010 « en tant qu'il permet d'autoriser la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et la pêche de l'anguille argentée aux pêcheurs professionnels », ainsi que d'enjoindre au Premier ministre d'étendre aux pêcheurs professionnels l'interdiction faite aux pêcheurs de loisir de pratiquer cette pêche.

² n° 2010-1110

La requérante reproche ainsi au décret critiqué de faire preuve d'une bienveillance excessive à l'égard des pêcheurs professionnels, alors que ceux-ci, vous dit-elle, réalisent la très grande majorité, pour ne pas dire la quasi-totalité des captures d'anguille. Elle estime que les dérogations que le décret a consenties aux pêcheurs professionnels compromettent la reconstitution des stocks et la protection effective de l'espèce, et que la pêche de l'anguille aurait dû être totalement interdite en France, comme l'a été en son temps la pêche de l'esturgeon.

Le recours de la requérante vise en outre trois arrêtés pris sur le fondement du décret contesté : le premier, du 29 septembre 2010, est relatif aux dates de pêche de l'anguille ; le deuxième, du 4 octobre 2010, traite de la mise en place des autorisations de pêche de l'anguille en eau douce ; le dernier, du 22 octobre 2010, intéresse les obligations de déclaration des captures d'anguilles par les pêcheurs en eau douce.

Vous admettez sans difficulté l'intérêt pour agir de la requérante contre ces différents textes. L'intéressée, en effet, s'est donné pour mission, entre autres, de « *contribuer à la protection du patrimoine piscicole et en particulier des poissons grands migrateurs* », et cet objectif statutaire légitime parfaitement son recours.

Vous devrez en revanche vous interroger quelques instants sur la divisibilité des dispositions du décret contesté, dont seule une annulation partielle vous est demandée. Les conclusions de la requête, nous vous l'avons dit, ne visent que les dérogations faites au bénéfice des pêcheurs professionnels à l'interdiction générale de pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée que pose par ailleurs le décret contesté. Or il vous est arrivé de considérer comme indivisibles les dispositions qui instituent une dérogation et celles qui posent la règle à laquelle il est dérogé. Tel est le parti que vous avez pris, notamment, dans une décision de Section du 6 janvier 1997, *Société Euralair* (n° 163524, Rec., p. 2³), qui est fichée sur ce point.

Ce précédent, toutefois, ne nous paraît pas être l'expression d'une ligne qui voudrait que les dispositions instituant une dérogation à une règle soient toujours indivisibles de celles qui posent la règle elle-même. Plusieurs précédents, en effet, démentent cette idée : ainsi, dans votre décision d'Assemblée du 10 juin 1994, *Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés et autres* (n° 130300 et autres, Rec., p. 295⁴), vous avez annulé les dispositions restreignant les hypothèses dans lesquelles les cancers bronchiques sont regardés comme d'origine professionnelle tout en laissant subsister le principe de l'inscription de ces cancers au tableau des maladies professionnelles. Plus récemment, par un précédent du 29 octobre 2008, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales* (n° 305746, Rec., T. p. 580 et 876), vous avez jugé divisibles les dispositions d'un décret qui dérogeaient à des articles réglementaires du code de la sécurité sociale, et les dispositions de ces mêmes articles.

En cette matière, vos choix obéissent en réalité pour une large part à des considérations d'espèce, qui dépendent notamment de la portée des conclusions présentées

³ concl. J. Arrighi de Casanova

⁴ concl. J.-C. Bonichot

par le requérant. Il nous semble ainsi que, lorsqu'à travers la dérogation, celui-ci critique en réalité la règle à laquelle il est dérogé, vous inclinez à considérer que les deux séries de dispositions sont indivisibles. C'est l'hypothèse traitée par votre décision *Société Euralair*, dans laquelle il était reproché à un arrêté de ne pas ouvrir de manière suffisamment large les dérogations à une règle limitant le trafic aérien. En revanche, lorsque la cible de la requête est bien la dérogation elle-même, dans le principe de son existence et pour le coin qu'elle met dans la règle de principe, vous ne vous empêchez pas de censurer que les dispositions qui l'instituent, même si la règle à laquelle celles-ci faisaient échec se trouve alors dotée, du fait de l'annulation prononcée, d'une portée plus large, et qu'elle n'a jamais eue. C'est l'hypothèse visée par votre précédent d'Assemblée du 10 juin 1994, et la conséquence du fait, pour reprendre les mots du Président Bonichot dans ses conclusions sur cette affaire, que *« tout au moins pour les actes réglementaires, vous retenez (...) une conception objective de la divisibilité. Peu important les intentions des auteurs du décret ; la seule question à se poser est celle de savoir si, amputé de sa seule partie illégale, le règlement conserve un objet et une cohérence. C'est-à-dire s'il tient debout sans cette partie »*.

Au cas d'espèce, il est bien clair que la fédération requérante ne remet pas en cause le principe de l'interdiction de la pêche à l'anguille de moins de 12 centimètres et de la pêche de l'anguille argentée, auquel elle adhère au contraire pleinement, et qu'elle vise seulement à faire disparaître les dérogations qui y ont été aménagées. Il nous paraît tout aussi évident que le décret contesté, privé des dérogations critiquées, *« tient debout »*, l'interdiction totale à laquelle aspire la requérante pouvant parfaitement recevoir application.

Nous ne voyons donc pas d'obstacle à ce que vous examiniez les conclusions qui vous sont soumises.

I. Ces précisions étant faites, nous commencerons par l'examen des moyens qui critiquent le décret du 22 septembre 2010.

A. La requête soulève trois moyens de légalité externe.

1. Vous écarterez sans difficulté le premier, qui est tiré de ce que ce décret serait irrégulier faute pour l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques d'avoir été consulté préalablement à son édicton.

Car il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire qu'une telle consultation aurait été obligatoire. En particulier, cela ne découle pas des articles L. 213-2 et R. 213-12-2 du code de l'environnement qu'invoque la requérante.

2. Vous ne vous appesantirez pas non plus sur le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence dès lors qu'il porte à la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte que seul le législateur aurait pu autoriser.

Ce moyen nous paraît en effet inopérant à un double titre.

D'une part, en raison de la portée des conclusions de la requête. Ce qui est susceptible de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, en effet, ce ne sont pas les

dérogrations individuelles que permet le décret critiqué au principe général d'interdiction de la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée. C'est éventuellement cette interdiction de principe. Or ainsi que nous vous l'avons dit, cette dernière n'est pas contestée par la requérante.

D'autre part, et de manière plus fondamentale, le moyen doit être regardé comme inopérant en raison de l'objet même du décret contesté. Celui-ci, en effet, édicte des mesures qui visent à assurer la conservation d'une espèce aquatique. Eu égard à cet objectif préventif, il doit être regardé comme un règlement de police. C'est d'ailleurs ainsi que votre jurisprudence qualifie la réglementation relative à la pêche depuis une décision du 10 février 1893, *Thubé-Lourmand* (Rec., p. 113⁵).

A l'inverse, le décret critiqué ne s'est pas donné pour objet de réglementer l'activité de pêcheur professionnel en eau douce et en mer. Il s'adresse d'ailleurs tout autant aux pêcheurs de loisir qu'aux professionnels, et il ne pose aucune condition relative aux qualifications ou aux formalités requises pour pouvoir exercer la profession de pêcheur. Vous êtes donc à notre avis dans un cas tout-à-fait différent de celui traité par votre décision d'Assemblée du 16 décembre 1988, *Association des pêcheurs aux filets et engins de Garonne, Isle et Dordogne maritimes* (n° 75544, Rec., p. 448⁶), par laquelle vous aviez annulé un décret arrêtant les conditions requises pour l'adhésion aux associations de pêcheurs agréées, au motif qu'elles régissaient l'accès à la profession de pêcheur en eau douce et qu'ainsi seul le législateur était compétent pour les instituer.

Au cas d'espèce, le décret contesté ne procède à rien de tel : s'il a pour effet de limiter la liberté du commerce et de l'industrie, il n'a certainement pas cet objet. Dans ces conditions, il nous semble que si l'article 34 de la Constitution peut être utilement invoqué à son encontre, c'est pour soutenir que l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie est excessive, et qu'ainsi, le règlement de police dont vous êtes saisis est entaché d'une illégalité interne. En revanche, il ne peut pas l'être pour critiquer la compétence de l'auteur du décret attaqué, qui doit être examinée au regard des règles applicables en matière de police. Vous pourrez donc, en tout état de cause, écarter ce moyen.

3. En revanche, vous devrez vous arrêter plus longuement sur le troisième moyen de légalité externe, qui est tiré de ce que les auteurs du décret critiqué ont empiété sur le domaine réservé à la loi, tel qu'il est défini par les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

Cette dernière, vous le savez, est, depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle⁷ du 1^{er} mars 2005, l'un des textes auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Par votre décision d'Assemblée du 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy* (n° 297931, Rec., p. 322⁸), vous en avez naturellement déduit que « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte » ont valeur constitutionnelle.

⁵ concl. Levavasseur de Précourt

⁶ concl. E. Guillaume

⁷ n° 2005-205

⁸ concl. Y. Aguila ; chron. E. Geffray et S.-J. Liéber, AJDA 2008, p. 2166

Parmi les dix articles que celle-ci comporte, l'article 3, invoqué en l'espèce, prévoit que « [toute] personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». L'article 4, quant à lui, dispose que « [toute] personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Ces deux articles ont en commun une caractéristique, qu'ils partagent également avec l'article 7 de la Charte et qui les distingue des autres articles de celle-ci : outre la règle de fond qu'ils énoncent, ils instituent une réserve de compétence au bénéfice du législateur. Ils sont ainsi « *mélangés de compétence et de fond* », et donc susceptibles de déplacer la frontière séparant le domaine de la loi et celui du règlement telle qu'issue de l'équilibre antérieurement acquis.

Ce déplacement est l'une des questions que pose la requête dont vous êtes saisis. Mais avant de l'examiner, vous devrez commencer par vous en poser une autre, qui la précède : les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement sont-ils applicables à un règlement de police intervenu en matière de pêche ? Autrement dit, comment le champ d'application de ces articles se définit-il ? Quels sont les actes administratifs qui tombent sous le coup des prescriptions qu'ils édictent en termes de compétence et, le cas échéant, de fond ?

L'essentiel de la réponse à cette question se trouve à notre avis dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et plus précisément dans une décision du 8 avril 2011 (n° 2011-116 QPC) par laquelle il a précisé la nature des obligations posées par les articles 3 et 4 de la Charte. On va voir, en effet, que ces obligations sont d'une spécificité telle qu'elles ne peuvent en réalité viser que des actes dont l'objet est de définir ou de mettre en oeuvre un régime de prévention des atteintes à l'environnement ou de réparation des dommages causés à celui-ci.

Ainsi, d'après le Conseil constitutionnel, parce que les articles 3 et 4 de la Charte renvoient « *aux conditions définies par la loi* », ils édictent des devoirs qui sont d'une nature tout-à-fait différente de ceux qui découlent des articles 1 et 2 du même texte. Ces derniers, selon lui, « *s'impose[nt] non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes* » ; il en résulte que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité (...)* ».

A l'inverse, et contrairement à ce que leur lettre pourrait laisser croire, les articles 3 et 4 de la Charte n'édictent pas un devoir général de prévention ou de réparation qui s'imposerait à « *toute personne* » dans le cadre de chacune de ses activités. Selon le Conseil constitutionnel, il résulte seulement de ces articles « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes (...) énoncés par [ces articles], les modalités de la mise en oeuvre de ces dispositions* ».

Autrement dit, aux yeux du Conseil constitutionnel, le devoir de prévention et de réparation qu'instaurent les articles 3 et 4 de la Charte impose seulement à chacun de se conformer aux obligations édictées par la loi et par les actes administratifs pris pour l'application de celle-ci. L'obligation qu'ils édictent est réputée satisfaite, pour toute personne, dès lors que celle-ci respecte ces règles. Et de ce point de vue, les articles 3 et 4 n'ajoutent rien de neuf à l'état du droit antérieur.

La règle nouvelle que posent ces articles, en réalité, ne s'adresse qu'aux pouvoirs publics : elle tient à ce qu'il est fait obligation à ceux-ci, dans leurs domaines de compétence respectifs, d'édicter les normes nécessaires en vue de prévenir les atteintes à l'environnement ou de réparer les dommages causés à celui-ci. Il incombe ainsi aux pouvoirs publics, d'une part, d'intervenir pour réglementer ces domaines, et d'autre part, de le faire de manière suffisamment complète pour que l'obligation issue des articles 3 et 4 de la Charte soit respectée.

Ainsi que le note le Professeur Jégouzo⁹, le renvoi fait par l'article 3 de la Charte aux « conditions définies par la loi » a ainsi pour effet de transférer « à peu près exclusivement sur les collectivités publiques l'obligation de prévention dans la mesure où tous les risques environnementaux doivent désormais faire l'objet d'une réglementation précise ». Ce transfert a pour conséquence paradoxale que la cause première d'une méconnaissance de l'article 3 de la Charte n'est pas le comportement fautif de la personne qui manque à une obligation générale de prévention, mais « la carence de la puissance publique par rapport à ses obligations de réglementer ou sa négligence ou ses erreurs dans l'exercice de ses pouvoirs d'autorisation et de contrôle ».

Or, en ce qu'ils imposent cette obligation de réglementer et de mettre en œuvre la réglementation édictée, les articles 3 et 4 de la Charte, par construction, ne s'adressent pas aux pouvoirs publics lorsqu'ils agissent comme « toute personne ». Ils ne les intéressent que lorsque, agissant dans le cadre de leur fonction normative, ceux-ci s'emploient à définir ou à mettre en œuvre les régimes de prévention des atteintes à l'environnement ou de réparation des dommages causés à celui-ci. Ainsi ces deux articles ne peuvent-ils viser que des actes qui ont pour objet de définir ou de mettre en œuvre de tels régimes. Ils ne concernent pas, en revanche, les actes qui, ne possédant pas un tel objet, auraient néanmoins une incidence sur la prévention des atteintes à l'environnement ou sur les conditions dans lesquelles les dommages causés à celui-ci sont réparés.

Compte tenu, donc, de l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel, le champ d'application des articles 3 et 4 nous paraît devoir être déterminé par un critère finaliste. Ainsi, pour déterminer si l'un ou l'autre de ces articles est applicable en l'espèce, vous devrez rechercher si le décret contesté a pour objet de prévenir une atteinte à l'environnement ou de réparer un dommage causé à celui-ci.

Nous croyons qu'il possède effectivement un tel objet et qu'il entre ainsi dans le champ d'application de l'article 3 de la Charte. Certes, vous n'avez à ce jour pas eu l'occasion

⁹ Y. Jégouzo, « De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité », AJDA 2005, p. 1164

de juger que cet article s'applique lorsque l'atteinte à l'environnement qu'il s'agit de prévenir consiste, comme c'est le cas en l'espèce, en un prélèvement sur une espèce vivante.

A titre principal, les hypothèses dans lesquelles vous avez fait application de l'article 3 de la Charte visaient des situations où l'atteinte à prévenir prenait la forme d'une pollution des écosystèmes, c'est-à-dire d'une dégradation résultant de l'introduction de substances ou de radiations altérant le fonctionnement de ceux-ci. Ainsi, par votre décision du 24 juillet 2009, *CRII GEN* (n° 305314, Rec., p. 294¹⁰), vous avez estimé qu'étaient soumises à l'article 3 de la Charte les règles ayant pour objet la prévention des risques liés à la dissémination d'organismes génétiquement modifiés.

Mais vous n'avez jamais fait application de l'article 3 de la Charte dans un litige où aurait été en jeu une réglementation relative à la police de la pêche ou de la chasse.

Pour nouvelle qu'elle soit, cette démarche nous paraît néanmoins inévitable. Les travaux préparatoires de la Charte attestent en effet de la volonté du pouvoir constituant de donner à la notion d'environnement une portée très large, incluant notamment la biodiversité. Cette volonté se retrouve dans l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, qui indique que la notion d'environnement équilibré, qui apparaît à l'article 1^{er} de la Charte, recouvre entre autres « *le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels* », ainsi que « *le bon fonctionnement des écosystèmes* ».

La biodiversité à laquelle il est ici fait référence, qui n'est pas définie par la Charte, l'est en revanche par la convention sur la diversité biologique, ratifiée par la France le 1^{er} juillet 1994. D'après celle-ci, la notion désigne la « *variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les systèmes terrestres, marins et autres systèmes aquatiques dont ils font partie* ».

Si, donc, la protection de l'environnement inclut celle de la variété des formes de vie, il ne fait guère de doute que les mesures prises pour assurer la conservation d'une espèce et, ce faisant, éviter son extinction entrent dans la catégorie des mesures visant à prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement.

Nous ne voyons donc pas comment vous pourriez tenir à l'écart du champ d'application de l'article 3 de la Charte le décret qui vous est déféré.

Vous pourrez en revanche écarter l'application de l'article 4 en l'espèce. Car les mesures prises pour assurer la conservation d'une espèce ne peuvent être regardées comme ayant pour objet de réparer un dommage causé à l'environnement, quand bien même l'espèce en cause serait menacée d'extinction. Un tel dommage, en effet, ne serait constitué que si l'espèce en cause avait disparu du territoire national. Mais il ne l'est pas du seul fait que le stock de ses représentants vivants a diminué, quand bien même cette diminution serait inquiétante et ferait planer le risque d'un danger pour la conservation de l'espèce.

¹⁰ concl. E. Geffray ; chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi, AJDA 2009, p. 1818

Car ce que protège la Charte à travers la biodiversité, nous vous l'avons dit, ce ne sont pas les « *organismes vivants de toutes origines* » mais seulement la « *variabilité* » de ces organismes. Il n'y a donc pas de dommage écologique, à nos yeux, tant que la variété des espèces n'est pas affectée, c'est-à-dire aussi longtemps que les espèces existantes continuent d'être représentées, fût-ce en nombre moins important que par le passé.

Si vous nous suivez dans cette analyse, vous aurez alors à répondre à la seconde question que soulève le moyen d'incompétence dont vous êtes saisis : dans quelle mesure l'article 3 de la Charte a-t-il déplacé la frontière qui sépare le domaine de la loi et celui du règlement, et quelles conséquences faut-il en tirer sur la légalité du décret contesté ?

Ce décret, il est important de le souligner à ce stade, a été pris dans le cadre de pouvoirs de police spéciale. L'objectif qu'il poursuit, en effet, est plus restreint que celui de la police générale : au delà des trois composantes fondamentales de l'ordre public que sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, il protège un intérêt public spécifique : celui de la préservation des espèces aquatiques. Par ailleurs, c'est au ministre chargé de la pêche en eau douce et à celui chargé de la pêche en mer, donc à des autorités distinctes de celles qui sont titulaires du pouvoir de police générale, que le décret attaqué confie le soin de déterminer les périodes de pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée.

Avant l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de juger que, eu égard aux atteintes qu'un régime de police spécial est susceptible de porter aux libertés, seul le législateur était compétent pour prévoir le principe de son institution et en poser les lignes essentielles (n° 87-149 L du 20 février 1987). Le pouvoir réglementaire ne pouvait alors intervenir que dans les conditions fixées par la loi et en veillant à ne pas dénaturer la volonté du législateur (Ass. 2 novembre 1973, *Société Librairie François Maspéro*, n° 82590, Rec., p. 611).

Ainsi, à propos de la police de la chasse, le Conseil constitutionnel avait jugé, par une décision du 20 juillet 2000 (n° 2000-434 DC), que, eu égard à l'atteinte qu'une telle police porte au droit de propriété, le principe de son institution devait être prévu par la loi, mais qu'en revanche, « *la fixation de règles particulières destinées à assurer (...) la conservation du gibier par des prélèvements raisonnés sur les espèces dont la chasse est autorisée* » relevait de la compétence du pouvoir réglementaire.

Et s'il avait également affirmé que la détermination des mesures propres à assurer la sécurité des personnes à l'occasion d'actes de chasse relevait, elle, de la police générale et pouvait être mise en œuvre, en l'absence de toute base législative, au titre du pouvoir réglementaire autonome, vous ne pourrez pas exploiter cette branche de la jurisprudence en l'espèce, à supposer qu'elle reste pertinente après l'entrée en vigueur de la Charte, puisque, de toute évidence, le décret contesté n'a pas pour objet d'assurer la sécurité des personnes à l'occasion d'activités de pêche, mais de garantir la conservation d'une espèce aquatique.

Ainsi, donc, dans l'état du droit antérieur à l'entrée en vigueur de la Charte, le législateur devait-il intervenir sur deux points : d'abord pour prévoir le principe de l'institution d'une police de la pêche, et ensuite pour définir les principes essentiels dans le cadre desquels celle-ci pouvait porter atteinte à des libertés garanties par la loi. Les mesures

de restriction de la pêche d'une espèce donnée, quant à elles, ressortissaient en revanche à la compétence du pouvoir réglementaire.

Les dispositions législatives fondant le décret critiqué, qui diffèrent selon qu'est en cause la pêche dans les cours d'eau ou la pêche en mer, sont le reflet de cette répartition des compétences antérieure. La loi, à chaque fois, s'est bornée à prévoir le principe de la protection de la faune aquatique et à préciser les instruments qui pouvaient être utilisés en vue de limiter le libre exercice de la pêche, notamment à titre professionnel. Elle a en revanche laissé au pouvoir réglementaire le soin de prendre effectivement les mesures de protection applicables à une espèce donnée.

Ainsi, pour la pêche en amont des limites transversales de la mer, les dispositions législatives qui servent de fondement au décret contesté se trouvent aux articles L. 430-1 et L. 436-11 du code de l'environnement. Le premier pose un principe général de préservation du patrimoine piscicole et souligne l'importance de la pêche en vue d'atteindre cet objectif. Le second précise, quant à lui, que, dans les cours d'eau et canaux affluant à la mer, des décrets en Conseil d'Etat règlent les conditions dans lesquelles sont arrêtés un certain nombre de mesures propres à encadrer la pêche, ces mesures étant énumérées par six alinéas numérotés.

Pour la pêche en aval des limites transversales de la mer, la base légale du décret contesté se trouve à l'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime. Celui-ci prévoit que, dans le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 911-2, parmi lesquels figure celui de « *permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques* », l'exercice de la pêche maritime à titre professionnel ou de loisir peut être soumis à la délivrance d'autorisations. Il est précisé que celles-ci ont pour objet de permettre d'exercer cette activité « *pendant des périodes, dans des zones, pour des espèces ou groupe d'espèces et, le cas échéant, avec des engins et pour des volumes déterminés* ». Enfin, l'article L. 921-2 du même code prévoit que ces autorisations sont délivrées pour une durée déterminée, en tenant compte de trois critères qu'il énonce.

C'est donc à chaque fois la même architecture législative que l'on retrouve : la loi met entre les mains du pouvoir exécutif une batterie d'instruments et arrête l'objectif conformément auquel ces instruments doivent être utilisés. Au pouvoir réglementaire, il revient de prendre effectivement les mesures requises pour assurer la conservation d'une espèce aquatique déterminée.

Cette architecture est-elle satisfaisante au regard de l'article 3 de la Charte de l'environnement ? Telle est la question à laquelle il faut maintenant en venir.

Sur ce point, votre jurisprudence se résume à la décision précitée *CRII GEN*, qui est la seule par laquelle vous ayez pris parti sur les conséquences de l'article 3 de la Charte au regard du partage entre la loi et le règlement. Vous y avez jugé que les dispositions de cet article ont, depuis leur entrée en vigueur, réservé au législateur le soin de définir les conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, de la limitation de leurs conséquences, le pouvoir réglementaire demeurant compétent uniquement pour fixer les mesures d'application de ces conditions.

Cette décision se situe dans le prolongement direct de votre décision d'Assemblée *Commune d'Annecy* par laquelle vous vous êtes prononcés sur la portée de l'article 7 de la Charte de l'environnement, en vertu duquel : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Par cette décision, vous avez jugé que ces dispositions ont réservé au législateur le soin de préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Vous en avez déduit que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 que pour l'application de dispositions législatives, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve alors que ces dernières ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte.

Cette affirmation était elle-même inspirée de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 7 de la Charte, et reprenait très exactement les termes de la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés (n° 2008-564 DC).

A partir de cette décision, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence exigeante qui l'a conduit à censurer, à plusieurs reprises, l'incompétence négative du législateur. Ainsi, par une décision du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.* (n° 2012-283 QPC), il a jugé contraire à l'article 7 de la Charte un article du code de l'environnement qui prévoyait que, lorsqu'un monument naturel ou un site fait l'objet d'un projet de classement, les personnes intéressées sont invitées à présenter leurs observations selon une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Il a estimé que de telles dispositions n'assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause.

Vous pourrez donc retenir que, aux yeux du Conseil constitutionnel, les exigences qui découlent de l'article 7 de la Charte ne permettent pas au législateur de se borner à prévoir le principe de l'information et de la participation du public et à renvoyer à un décret le soin d'édicter la procédure propre à assurer cet objectif : la loi doit décrire effectivement cette procédure.

C'est ce même esprit de rigueur qui a inspiré votre décision *CRII GEN* dans son volet relatif à l'article 3 de la Charte. Comme pour l'article 7, vous êtes partis du principe que la loi ne peut pas se borner à prévoir un principe de prévention des atteintes à l'environnement, ni même le cadre général dans lequel un tel principe est mis en œuvre. Vous avez considéré que la loi doit édicter, de manière précise, les mesures de prévention requises. Si le pouvoir réglementaire conserve, dans ce dispositif, une compétence, c'est donc uniquement pour prendre les actes d'application des mesures de prévention expressément prévues par la loi.

Le fichage de votre décision atteste du pont que vous avez alors établi entre l'article 7 et l'article 3 de la Charte. Il y est en effet indiqué que : « *L'article 3 de la Charte de l'environnement est interprété comme l'article 7 de cette Charte, même si le terme « limites » n'y figure pas, en réservant au législateur la définition des conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, de la limitation de leurs conséquences* ».

Cette logique vous a conduits à retenir, dans l'affaire *CRII GEN*, une solution d'espèce particulièrement stricte. Vous étiez alors saisis d'un recours contre un décret pris sur le fondement d'une loi, laquelle subordonnait la mise sur le marché de certains produits composés d'organismes génétiquement modifiés à l'obtention d'une autorisation préalable, cette dernière devant être délivrée après examen des risques pour la santé ou pour l'environnement. Et vous avez jugé que ce décret était entaché d'incompétence en ce qu'il prévoyait que les demandeurs d'une telle autorisation devraient mettre au point un plan de surveillance et adapter ce plan après une première période de surveillance.

A s'en tenir à cette décision, donc, toute mesure de prévention des atteintes à l'environnement, quelle que soit son importance dans le dispositif au sein duquel elle s'inscrit, devrait être prévue par le législateur.

C'est ce parti pris que nous allons vous proposer d'infléchir. Nous croyons en effet que l'article 3 de la Charte n'exige pas que le législateur fixe toutes les mesures de prévention des atteintes à l'environnement, mais qu'il lui impose seulement de définir le cadre dans lequel ces mesures doivent être prises. Trois séries de raisons nous poussent en ce sens.

(1) La première tient à la différence de rédaction qui sépare l'article 3 de l'article 7, laquelle n'est à notre avis pas sans portée.

L'article 3 de la Charte renvoie en effet aux « *conditions définies par la loi* » alors que l'article 7 vise les « *conditions et limites définies par la loi* ». Ainsi que l'a indiqué notre collègue Régis Fraisse dans un article récemment paru à la *Revue juridique de l'économie publique*, la Constitution connaît ces deux notions et le juge constitutionnel ne leur donne pas la même portée¹¹.

La notion de « *conditions et limites* » n'apparaît ainsi qu'à deux reprises dans la Constitution, et elle est donc d'un usage très rare. Exception faite de l'article 7 de la Charte, on ne la trouve qu'à l'article 62 de la Constitution, relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Ce dernier indique ainsi que : « *Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ». Et prise dans ce contexte, c'est bien à l'idée d'une compétence exclusive que renvoie la notion de « *conditions et limites* ».

Hormis ces deux occurrences, la Constitution ne comporte que l'expression approchante de « *conditions et réserves* », qui apparaît à l'article 34 de la Constitution. Celui-

¹¹ R. Fraisse, « *La participation du public en matière de droit de l'environnement* », RJEP n° 708, mai 2013, étude 8

ci dispose en effet que : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Et vous savez que ces dispositions confèrent une compétence très étendue au législateur organique dont le Conseil constitutionnel juge, à titre d'exemple, qu'il est le seul à pouvoir imposer une prescription au législateur financier (27 juillet 2000, n° 2000-433 DC) ou encore le seul à pouvoir définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances (29 décembre 2003, n° 2003-488 DC).

C'est donc à une définition extensive du champ de compétence qu'elle réserve qu'invite, à notre avis, l'emploi de l'expression « *conditions et limites* » dans la Constitution.

A l'inverse, l'expression « *dans les conditions prévues* » *par la loi* » se retrouve dans de multiples articles de la Constitution. Et si elle est systématiquement interprétée comme instituant une réserve de compétence au bénéfice du législateur, elle renvoie à des règles de partage entre la loi et le règlement qui n'ont rien d'uniforme.

Pour ne citer que quelques exemples, l'expression apparaît ainsi à l'article 3 de la Constitution, relatif à la définition du corps électoral, à l'article 4, qui vise la mise en œuvre du principe de parité par les partis politiques, à l'article 66, relatif à la garantie contre les détentions arbitraires, ou encore à l'article 72 de la Constitution qui énonce le principe de libre administration des collectivités locales.

C'est au vu des caractéristiques de chacun de ces articles que le Conseil constitutionnel a arrêté la ligne de partage entre le domaine de la loi et celui du règlement. Et dans certains de ces domaines, il a autorisé l'intervention du pouvoir réglementaire de manière large. Il en va ainsi, par exemple, en matière de libre administration des collectivités locales, où le Conseil constitutionnel a admis que le législateur puisse effectuer de très larges renvois au pouvoir réglementaire en vue de déterminer les règles relatives à la gestion du personnel territorial (20 janvier 1984, n° 83-168 DC) ou encore les règles intéressant la mise en œuvre du droit de préemption des collectivités locales (29 mai 1990, n° 90-274 DC).

Nous croyons donc que, contrairement à ce qu'affirme le fichage de votre décision *CRII GEN*, la lettre des articles 3 et 7 permet de retenir des règles de partage différentes en vue de délimiter les compétences respectives de la loi et du règlement dans les domaines que ces deux articles visent.

(2) La deuxième raison qui nous convainc de vous inviter à revenir sur la ligne issue de votre décision *CRII GEN* se trouve dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui ne paraît pas prendre, au sujet de l'article 3 de la Charte, le chemin rigoureux qu'elle a retenu à propos de l'article 7.

Certes, la formule de principe retenue par le juge constitutionnel est identique pour les articles 3, 4 et 7 de la Charte : dans tous les cas, celui-ci énonce, ainsi qu'il résulte de la décision du 8 avril 2011 précitée, qu'« *il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions* ».

Mais l'application de cette règle de principe est moins exigeante vis-à-vis du législateur lorsqu'est en cause l'article 3 de la Charte. C'est du moins ce dont atteste l'unique décision rendue sur ce point par le Conseil constitutionnel : la décision *Association France Nature Environnement* du 23 novembre 2012 (n° 2012-282 QPC). Le Conseil constitutionnel y a en effet jugé conformes à l'article 3 de la Charte trois articles du code de l'environnement relatifs à la prévention des nuisances causées par les enseignes lumineuses, qui étaient critiqués au motif qu'ils ne prévoyaient pas les conditions de la prévention des atteintes à l'environnement.

Ces articles soumettaient à autorisation de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse. Ils renvoyaient en outre à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes, en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités, ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés. Ce décret devait également fixer des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances qui en résultent.

La loi renvoyait donc très largement au décret le soin de fixer les conditions de prévention des atteintes à l'environnement. Or le Conseil constitutionnel n'a pas jugé ce renvoi contraire à la Constitution.

(3) La troisième et dernière raison qui nous conduit à vous inviter à abandonner la ligne retenue dans votre décision *CRII GEN* tient à la différence de nature qui sépare les matières traitées par les articles 3 et 7 de la Charte.

Le domaine de l'article 7 est, nous vous l'avons dit, celui de la procédure d'élaboration de certaines décisions administratives. Il est donc relativement circonscrit et l'exhaustivité qu'exige, de la part du législateur, le Conseil constitutionnel en vue de sa mise en œuvre n'impose pas de multiplier les initiatives législatives.

Or la situation est tout autre s'agissant de l'article 3 de la Charte, qui a vocation à s'appliquer à des règles de fond, dont certaines devront être modifiées fréquemment. C'est notamment le cas des mesures qui visent les espèces vivantes, dont les effets précis ne sont pas toujours prévisibles et qui doivent souvent donner lieu à des ajustements.

Or cette particularité nous paraît difficilement compatible avec une conception extensive de la compétence du législateur, telle qu'elle apparaît dans votre décision *CRII GEN*. La procédure parlementaire, en effet, n'est pas conçue pour permettre l'intervention du législateur de manière rapide et répétée en vue d'adapter des règles mouvantes et techniques. A aller dans ce sens, il y aurait à notre avis un risque majeur : celui de transformer la Charte de l'environnement en un instrument de bridage de la politique de protection des espèces, et ce faisant de dénaturer la volonté du Constituant.

Nous vous invitons donc à retenir qu'en vertu de l'article 3 de la Charte, il appartient au législateur, et à lui seul, de définir, dans leur principe et leurs éléments fondamentaux, les conditions dans lesquelles toute personne doit prévenir ou limiter les conséquences des atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement, et en particulier, les conditions

dans lesquelles la pêche des espèces aquatiques est autorisée. Cette solution vous permettra, du reste, de garantir une cohérence d'interprétation entre l'article 3 de la Charte et l'alinéa qui a été introduit par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 à l'article 34 de la Constitution, selon lequel : « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la préservation de l'environnement* ».

Ces principes étant posés, vous devrez les appliquer au décret contesté. Dans ce but, il vous faudra procéder en deux temps : rechercher, d'abord, si le décret comporte des dispositions qui relèvent du domaine de la loi parce qu'elles mettent en cause les principes fondamentaux de la prévention des atteintes à l'environnement ; vous demander, ensuite, si les empiètements éventuels auxquels aurait procédé le décret sont couverts par une habilitation du législateur.

S'agissant de la pêche en amont des limites transversales de la mer, on trouve dans la loi le principe de l'instauration de périodes de pêche, la possibilité d'interdire la pêche en fonction de la taille du poisson, le principe de l'interdiction de certains engins et filets de pêche, et enfin la possibilité de prendre « *les mesures utiles à la reproduction, au développement, à la conservation et à la circulation des espèces* ».

Au regard du cadre ainsi défini, le décret contesté ajoute à notre avis trois éléments : d'une part, le principe de l'institution de régimes d'autorisation individuelle de pêche, d'autre part, le principe de la soumission des pêcheurs de loisir et des pêcheurs professionnels à deux régimes différents et enfin le principe de l'instauration de quotas de pêche.

Ces trois éléments nous paraissent mettre en cause les principes fondamentaux de la prévention des atteintes à l'anguille européenne et nous ne pensons pas que vous puissiez considérer qu'ils mettent en œuvre les principes définis par la loi. Ils complètent en effet sur des points à nos yeux essentiels le cadre prévu par le législateur en prévoyant le recours à des instruments que celui-ci n'a pas mentionnés. Nous dirions même qu'ils définissent le cœur du dispositif de prévention conçu par les autorités françaises en faveur de l'anguille, lequel repose en définitive sur une régulation par la délivrance d'autorisations individuelles de pêche soumise à quotas. Nous croyons donc que, en raison de ces ajouts, le décret contesté empiète sur le domaine réservé au législateur.

Par ailleurs, nous ne voyons pas dans le décret contesté de dispositions habilitant le pouvoir réglementaire à procéder à un tel empiètement. Certes, vous pourriez vous demander si le 3^o de l'article L. 436-11, qui renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de prendre les mesures utiles à la conservation des espèces, ne fournit pas précisément une telle habilitation.

Tel ne nous paraît toutefois pas être le cas. Car il faudrait, pour aller dans ce sens, procéder à une lecture extensive de ce 3^o, qui aurait pour effet de rendre parfaitement inutiles les dispositions figurant aux autres alinéas numérotés de l'article L. 436-11, alors que le législateur a pourtant estimé devoir les édicter. Nous croyons donc que le 3^o de cet article doit être interprété de manière restrictive et qu'il y a lieu de considérer qu'il ne permet que la prise de mesures mettant en œuvre les autres dispositions du même article.

Si vous nous suivez dans cette interprétation, vous n'aurez pas à trancher la délicate question de savoir si le 3° de l'article L. 436-11 a été implicitement abrogé par l'article 3 de la Charte de l'environnement. Cet article, en effet, a été introduit dans le code de l'environnement par une ordonnance¹² du 18 septembre 2000, et il est donc entré en vigueur avant la Charte de l'environnement. Si vous deviez considérer qu'il procède à une habilitation au bénéfice du pouvoir réglementaire qui est contraire aux exigences de la Charte, la ligne issue de votre décision *Commune d'Annecy* prescrirait d'en déduire que la disposition législative en cause a été implicitement abrogée par la Charte. C'est ainsi, d'ailleurs, que vous avez raisonné, dans la décision *CRII GEN* précitée, lorsqu'il vous a fallu appliquer l'article 7 de la Charte.

Or il n'est pas certain que cette ligne soit toujours pertinente compte tenu de l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Par une décision du 23 novembre 2012 (n° 2012-283 QPC), ce dernier a en effet jugé que, dès lors que l'article 7 de la Charte consacre un droit, il peut être invoqué, y compris en tant qu'il pose une règle de compétence, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité pour critiquer une disposition législative édictée antérieurement à l'entrée en vigueur de la Charte. Le Conseil constitutionnel n'applique donc pas, pour cet article, sa jurisprudence selon laquelle une disposition ayant modifié la définition constitutionnelle du domaine de compétence du législateur ne peut être invoquée à l'encontre d'une loi antérieurement édictée (16 septembre 2010, *Association Football Club de Metz* (n° 2010-28 QPC)).

Un tel raisonnement pourrait bien être transposable à l'article 3 de la Charte, quand bien même ce dernier consacre une obligation et non un droit. Une obligation, en effet, crée toujours un droit dans le chef de celui qui en est le créancier. Et le Conseil constitutionnel considère d'ailleurs, ainsi qu'il l'a indiqué dans sa décision précitée du 8 avril 2011, que l'article 3 de la Charte énonce des « *droits et libertés garantis par la Constitution* » au sens de l'article 61-1 de celle-ci.

Eu égard à cette évolution récente, vous pourriez donc vous demander si la compétence que vous vous reconnaissez pour constater l'abrogation implicite d'une loi par la Constitution n'entre pas en concurrence, lorsqu'est en cause l'article 3 de la Charte de l'environnement, avec celle que le Conseil constitutionnel exerce dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité. Mais ainsi que nous vous l'avons dit, la difficulté ne se pose pas à notre avis en l'espèce, et nous vous proposons de vous en tenir à l'idée que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte est fondé en ce qui concerne les dispositions du décret critiqué relatives à la pêche en amont des limites transversales de la mer.

S'agissant de la pêche en aval des limites transversales de la mer, vous pourrez en revanche écarter le moyen d'incompétence dont vous êtes saisis. Les articles L. 921-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime prévoient en effet expressément le principe des autorisations individuelles délivrées pour des périodes, des zones, des espèces et des volumes déterminés. Il nous semble donc que le décret contesté n'ajoute aucun élément touchant aux principes fondamentaux de la prévention de l'environnement qui ne soit déjà prévu par la loi.

¹² n° 2000-914 relative à la partie législative du code de l'environnement

Au total, nous vous proposons donc d'accueillir le moyen d'incompétence dont vous êtes saisis en tant qu'il vise les dispositions du décret contesté qui permettent d'autoriser aux pêcheurs professionnels la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et la pêche de l'anguille argentée en amont des limites transversales de la mer.

B. Si vous nous suivez, vous devrez procéder à l'examen des moyens de légalité interne qui sont soulevés à l'encontre du décret en tant qu'il réglemente la pêche de l'anguille en aval des limites transversales de la mer.

1. La requérante soutient en premier lieu qu'en accordant les dérogations susmentionnées aux pêcheurs professionnels, le décret critiqué méconnaît les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

Elle estime ainsi que le décret critiqué prévoit des mesures insuffisantes pour assurer la prévention de l'atteinte à l'environnement que constituerait la disparition de l'anguille européenne et pour réparer les dommages qui ont déjà été causés à cette espèce.

Vous pourrez écarter sans difficulté le moyen en tant qu'il s'appuie sur l'article 4 de la Charte puisque, ainsi que nous vous l'avons dit, l'acte attaqué n'entre pas dans le champ d'application de cet article.

En revanche, vous ne pourrez pas faire cette réponse à propos de l'article 3, et vous devrez donc affronter une question délicate : elle tient au point de savoir si cet article, en tant qu'il pose une règle de fond et non pas seulement en tant qu'il édicte une règle de compétence, peut être utilement invoqué à l'encontre d'un acte administratif.

Cette question, il faut le souligner, est bien distincte de celle de la définition du champ d'application matériel de l'article 3 de la Charte, dont nous vous avons déjà parlé. Il s'agit en effet ici, non pas de caractériser les situations ou les actes auxquels cet article est susceptible d'être appliqué, mais de savoir s'il existe un obstacle tenant à la nature même de celui-ci qui empêcherait qu'il soit invoqué dans le prétoire du juge administratif.

De manière générale, vous considérez qu'une disposition de valeur constitutionnelle peut être invoquée pour critiquer un acte administratif devant le juge. Cette possibilité est toutefois soumise à deux limites.

La première, qui est aussi la principale, tient à ce que la confrontation de l'acte en cause avec la Constitution ne doit pas conduire le juge administratif, en réalité, à porter une appréciation sur la constitutionnalité de la loi. L'affirmation de cette limite, qui est formalisée par ce que la doctrine appelle la théorie de la « *loi écran* », est fermement implantée dans votre jurisprudence depuis votre décision de Section du 6 novembre 1936, *Arrighi* (Rec., p. 966). Elle ne s'applique toutefois que dans les hypothèses où l'acte contesté « *résulte directement des prescriptions législatives* », comme il est dit dans votre précédent d'Assemblée du 26 juin 1992, *M...* (n° 133901, Rec., p. 250) ou encore « *découle nécessairement de la loi* », ainsi qu'il ressort votre décision du 10 février 1997, *N... et autres* (n° 105329, Rec., T. p. 890 et 919).

Mais dans les cas où il n'existe pas ce lien de nécessité directe entre la loi et l'acte administratif, c'est-à-dire lorsque l'acte en cause est précisément critiqué pour la manière dont il a fait usage de la marge d'appréciation que lui a laissée le législateur, vous n'opposez pas l'existence d'un écran et vous acceptez la confrontation de l'acte en cause avec la Constitution. Ainsi, et pour ne citer qu'un exemple, vous avez jugé, par une décision du 27 octobre 2011, *Confédération française démocratique du travail et autres* (n° 343943 et autres, T. p. 1096), que les 10^e et 11^e alinéas du Préambule de 1946 étaient invocables à l'encontre des dispositions d'un décret pris pour l'application d'une loi subordonnant le bénéfice d'une prestation sociale à une condition d'activité, dès lors que les dispositions réglementaires en cause fixaient le quantum de cette condition dont la loi s'était bornée à prévoir le principe.

Enfin, et dans le prolongement de cette ligne, vous écarterez également l'application de la théorie de la loi écran lorsque l'acte administratif contesté a été pris sur le fondement d'une loi d'habilitation qui ne contient en elle-même aucune règle de fond. Dans de telles conditions, et pour reprendre la formule de Ronny Abraham dans ses conclusions sur la décision du 17 mai 1991, *Q...* (n° 100436 ; RD publ. 1991, p. 1433), l'écran devient transparent : si l'acte contesté est protégé, en raison de l'habilitation prévue par la loi, de toute critique formulée au regard des règles constitutionnelles répartissant la compétence entre la loi et le règlement, il ne bénéficie pas, en revanche, d'une telle immunité s'agissant des critiques de fond qui peuvent être formulées à son encontre à partir de la Constitution. Ainsi, le fait que le législateur se soit défaussé de ses prérogatives sur le pouvoir réglementaire ne fait pas obstacle à un contrôle de constitutionnalité, sur le fond, des mesures prises par ce dernier.

La seconde limite à l'invocabilité des normes constitutionnelles dans le prétoire du juge administratif tient à ce que certaines d'entre elles sont énoncées en des termes tellement abstraits et généraux qu'elles ne peuvent produire d'effets juridiques, devant le juge, que par l'intermédiaire d'une loi. Autrement dit, eu égard à leur imprécision, ces normes ne s'adressent qu'au législateur, auquel il appartient d'en circonscrire la portée.

Vous avez appliqué cette jurisprudence, à titre exclusif, à certains alinéas du Préambule de 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution. Plus précisément, vous avez raisonné ainsi à propos du principe de solidarité issu du 12^e alinéa du Préambule de 1946, dans une décision du 10 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques* (Rec., p. 676), qui a été ultérieurement confirmée par une décision du 29 novembre 1968, *T...* (n° 68938, Rec., p. 607). Cette ligne a ensuite été appliquée au 4^e alinéa de ce Préambule relatif au droit d'asile, avec une décision du 27 septembre 1985, *Association France Terre d'asile* (n° 44484 et 44485, Rec., p. 263), puis au 8^e alinéa relatif à la participation du travailleur à la détermination collective des conditions de travail, par une décision du 9 juillet 1986, *Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police* (n° 67176, Rec., T. p. 586¹³). Enfin, elle l'a également été au 5^e alinéa du même Préambule qui énonce le principe de non-discrimination dans l'accès au travail et à l'emploi, ainsi qu'en atteste une décision du 28 décembre 2005, *Préfet de la Haute-Savoie c. G...* (n° 274204).

¹³ concl. M. Fornacciari

S'agissant de la Charte de l'environnement, votre jurisprudence a retenu une formule ambiguë, qui a été analysée par certains commentateurs comme une application du second courant de jurisprudence dont nous venons de vous parler. Ainsi, par une décision du 19 juin 2006, *Association eau et rivières de Bretagne* (n° 282456, Rec., T. p. 703 et 956¹⁴), vous avez jugé que « lorsque des dispositions ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement, la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte ».

Cette solution a été étendue à l'article 7 de la Charte par une décision du 26 octobre 2007, *T... et autres* (n° 299883 et autres), puis réitérée à plusieurs reprises¹⁵, notamment par votre décision d'Assemblée du 4 avril 2013, *Association Coordination interrégionale Stop THT et autres* (n° 342409 et autres, Rec. p. 60¹⁶) et en dernier lieu par une décision du 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage* (n° 360702, à mentionner aux tables). Elle a également été appliquée à deux reprises à l'article 3 de la Charte, d'abord par une décision du 14 novembre 2012, *Association France Nature Environnement* (n° 340539, Rec. T. pp. 940-965), puis par une décision du même nom du 26 décembre 2012 (n° 340538, aux tables sur un autre point).

Mais entre temps, vous étiez revenus sur votre mouvement initial s'agissant de l'article 6 de la Charte, relatif au principe du développement durable, par une décision du 16 avril 2010, *Association Alcaly et autres* (n° 320667 e.a, Rec., T. p. 871, 1110 et 1113¹⁷). Et par ailleurs, vous aviez jugé, dès une décision du 19 juillet 2010, *Association du quartier « les Hauts de Choiseul »* (n° 328687, Rec., p. 333), que l'article 5 de la Charte, qui énonce le principe de précaution, est invocable dans le cadre d'un recours contre un acte administratif, ligne qui a été récemment confirmée par la décision d'Assemblée *Association Coordination interrégionale Stop THT et autres*.¹⁸

A l'époque où elle a été dégagée, la solution issue de votre décision *Eau et Rivières de Bretagne* a été présentée comme introduisant « une forme très efficace d'écran législatif »¹⁹. Telle qu'elle a été interprétée, elle renouait avec la jurisprudence *Société indochinoise* et postulait l'inopérance du moyen tiré de la violation de certains articles de la Charte de l'environnement sans qu'il soit besoin de rechercher si la loi faisait écran entre l'acte administratif critiqué et la Constitution. Il n'était donc pas nécessaire d'examiner le contenu de la loi et celui de l'acte administratif attaqué : la solution d'inopérance s'imposait de manière générale, dès lors que des dispositions législatives « avaient été prises pour assurer

¹⁴ concl. M. Guyomar ; chron. C. Landais et F. Lenica, AJDA 2006, p. 1584

¹⁵ 23 avril 2009, *Association France Nature Environnement*, n° 306242 ; 13 juillet 2012, *société Volkswind France et autre*, n° 353565 et 353577, aux Tables sur un autre point ; 1^{er} mars 2013, *Société Roozen France et autre*, n° 340859 et 340957

¹⁶ concl. A. Lallet

¹⁷ concl. A. Courrèges

¹⁸ v. également 30 janvier 2012, *société Orange France* (n° 344992, Rec. p. 2, avec conclusions D. Botteghi.

¹⁹ C. Landais et F. Lenica, « Premières précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement », AJDA 2006, p. 1584

la mise en œuvre des principes énoncés » par les articles de la Charte de l'environnement invoqués devant le juge.

Si telle était effectivement la portée de votre jurisprudence *Eau et rivières de Bretagne*, nous vous inviterions aujourd'hui à l'abandonner, à tout le moins pour les articles 3 et 4 de la Charte dont il est question dans le litige qui vous est soumis aujourd'hui. Nous ne croyons pas, en effet, que la ligne jurisprudentielle issue de votre décision *Société indochinoise* puisse être appliquée à ces articles.

Car, d'une part, l'obligation faite aux pouvoirs publics, par les articles 3 et 4, d'édicter les normes nécessaires à la définition des régimes de prévention des atteintes à l'environnement ou de réparation des dommages causés à celui-ci nous paraît s'adresser tout autant au législateur qu'aux autorités administratives. C'est la solution à laquelle invite à notre avis le Conseil constitutionnel lorsqu'il affirme « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* » (v. n° 2011-116 QPC). Il en résulte à nos yeux que ces deux articles s'imposent aux pouvoirs publics dans leurs domaines de compétence respectifs.

D'autre part, nous ne voyons pas de caractéristique liée à la rédaction des articles 3 et 4 de la Charte qui s'opposerait à l'application de la théorie classique de la loi écran et qui justifierait la solution d'inopérance radicale issue de votre décision *Société indochinoise*. Les dispositions de ces deux articles, en effet, ne nous paraissent pas particulièrement abstraites ou générales. Elles ne le sont certainement pas plus que celles du 10^e alinéa du Préambule de 1946, selon lesquelles « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », dont vous avez admis l'invocabilité à l'encontre d'un décret par la décision précitée *Confédération française démocratique du travail*.

Par ailleurs, le renvoi que font ces deux articles aux conditions définies par la loi ne nous paraît pas non plus constituer un obstacle de principe à ce qu'ils puissent, dans les limites inhérentes à la théorie de la loi écran, être appliqués à des actes administratifs. Dans votre décision d'Assemblée du 8 avril 2009, *H... et M...* (n° 311136, Rec., p. 140), vous n'avez ainsi éprouvé aucune réticence à confronter une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à l'article 4 de la Constitution, qui renvoie à la loi le soin de garantir « *les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». Or l'article 4 de la Constitution, qui vise « *la loi* », comporte clairement une réserve de compétence au bénéfice du législateur, et la délibération contestée du CSA avait d'ailleurs été prise sur le fondement de la loi du 1^{er} septembre 1986, elle-même édictée en vue de mettre en œuvre cet article 4.

Le renvoi que font les articles 3 et 4 de la Charte aux conditions définies par la loi ne nous paraît donc pas constituer un argument de texte en faveur de la solution *Société indochinoise*. On relèvera d'ailleurs que d'autres rédactions auraient été possibles si le Constituant avait voulu éviter toute forme d'invocabilité directe des articles 3 et 4 de la Charte. A cet égard, l'article 53-3 de la Constitution espagnole de 1978 prévoit expressément que certains principes « *ne peuvent être invoqués devant la juridiction ordinaire que*

conformément aux dispositions des lois qui les appliquent ». Mais ce n'est pas ce que dit la Constitution française.

Enfin, et nous dirions surtout, l'application de la solution *Société indochinoise*, et donc l'affirmation d'un « écran total » entre l'article 3 de la Charte et les actes administratifs pris pour son application, laisse à notre avis subsister des lacunes dans le contrôle des actes administratifs. Il en va ainsi, en effet, dans tous les cas où l'acte en cause, étant à l'abri de toute critique sur le terrain de la compétence de son auteur, a néanmoins été amené à édicter des règles de fond en vue de prévenir les atteintes à l'environnement. Nous avons identifié au moins trois cas de ce type.

Le premier est celui des actes administratifs qui ont été édictés avant l'entrée en vigueur de la Charte. Ainsi que vous l'avez expressément jugé dans la décision précitée *Commune d'Annecy*, la régularité de ces actes est appréciée au vu des règles de compétence en vigueur à la date de leur édicton. Il ne peut donc leur être fait le reproche de ne pas respecter la répartition des compétences entre la loi et le règlement issue de la Charte et on peut ainsi imaginer que certains d'entre eux aient été pris en l'absence de toute base légale. Une solution d'inopérance radicale aurait alors pour effet d'empêcher tout contrôle de fond sur ces actes.

Le deuxième cas qui nous a paru problématique est celui des actes administratifs qui sont intervenus après l'entrée en vigueur de la Charte sur le fondement d'une habilitation législative trop large, méconnaissant les exigences de la Charte en termes de compétence du législateur. Ces actes ne peuvent pas être critiqués sur le terrain de la compétence de l'auteur de l'acte, en raison même de l'habilitation dont ils bénéficient, alors que précisément, le législateur s'est défaussé sur eux de la tâche de préciser les règles nécessaires à la prévention des atteintes à l'environnement. Il nous semble que, dans une telle hypothèse, la solution inspirée par la jurisprudence *Société indochinoise* ne permet pas d'assurer un contrôle suffisant de l'acte en cause.

Enfin, le troisième cas qui nous semble source de difficulté est celui où, comme en l'espèce, le partage entre la loi et le règlement est tel qu'un acte administratif pris pour l'application de la loi peut contenir des éléments propres qui ne résultent pas directement de la loi et qui relèvent au contraire de la marge d'appréciation laissée aux autorités administratives. Dans un tel cas de figure, l'application de la jurisprudence *Société indochinoise* nous paraît également insusceptible d'assurer un niveau de contrôle satisfaisant sur l'acte administratif contesté.

Au total, nous croyons donc que rien ne justifie de ne pas appliquer la théorie classique de la loi écran lorsque la conformité d'un acte administratif est contestée par rapport aux articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement. Nous n'excluons pas, d'ailleurs, que la jurisprudence *Eau et rivières de Bretagne* ait été une formulation approximative, car précoce, de cette idée.

C'est en effet ce que suggère à nos yeux une ordonnance de référé du 8 juin 2012, *Association France Nature Environnement* (n° 359570, aux Tables sur un autre point²⁰), par laquelle vous avez semblé admettre l'invocabilité à l'encontre d'un décret de l'article 3 de la Charte, et plus précisément de l'obligation que cet article institue à l'égard de l'exécutif d'édicter les règles propres à assurer la prévention des atteintes à l'environnement. Dans cette affaire, vous étiez saisis d'une demande tendant à la suspension d'un décret abrogeant plusieurs articles du code de l'environnement qui avait, par erreur, conduit à ce que, à compter du 1^{er} juillet 2012, l'installation d'enseignes au sol ne soit plus soumise à aucune restriction. Et vous avez jugé de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du décret contesté le moyen tiré de ce que ce dernier, en supprimant toute restriction à l'installation de ces enseignes, « méconnaissait l'obligation faite au Gouvernement de définir, au regard de l'article 3 de la Charte de l'environnement, les modalités d'application [de la loi] en déterminant les conditions de la prévention des atteintes portées par ces enseignes aux paysages et au cadre de vie (...) ».

C'est, nous semble-t-il, bien le signe que vous n'avez pas véritablement repris à votre compte la solution d'inopérance radicale qui découle de la décision *Société indochinoise* et que vous admettez qu'il y ait place pour une confrontation entre l'article 3 de la Charte et un décret pris pour l'application d'une loi le mettant en œuvre. Dire l'inverse, ce serait à notre avis renouer avec la vieille conception légicentriste qui a longtemps inspiré le droit administratif et dont la jurisprudence *Société indochinoise* est une forme de rémanence ; or cette conception ne nous paraît pas de mise à l'égard d'un texte aussi récent que la Charte de l'environnement, à propos duquel il vous faut au contraire, nous semble-t-il, donner corps, autant que possible, à l'idée que la Constitution irradie, dans les limites de la théorie de la loi écran, l'ensemble des actes administratifs.

Avant d'en venir à l'application au cas d'espèce des principes qu'il vous est proposé de retenir, nous souhaiterions préciser les conséquences de ce que nous vous proposons de juger en ce qui concerne les décisions individuelles. Vous pourriez craindre, en effet, que celles-ci soient excessivement fragilisées par l'évolution que nous vous proposons. A titre d'exemple, qu'en ira-t-il si un agent entend contester la décision de son supérieur hiérarchique de lui attribuer un véhicule de fonction utilisant du diesel au motif que, eu égard aux effets polluants d'un tel carburant, cette décision méconnaît l'obligation de prévention des atteintes à l'environnement issue de l'article 3 de la Charte ? Le juge pourra-t-il être amené à écarter un tel moyen comme inopérant alors même qu'aucune disposition législative n'interdit ou n'encadre l'usage du diesel ?

A cette question, nous croyons qu'il faut répondre par l'affirmative. Dans le cas particulier de l'article 3, en effet, l'inopérance du moyen invoqué dans un tel cas de figure découle de la définition même du champ d'application de cet article. Ainsi que nous vous l'avons dit, en effet, compte tenu de sa portée, celui-ci ne peut être utilement invoqué qu'à l'égard des actes qui sont pris par l'administration en vue de définir ou de mettre en œuvre un régime de prévention des atteintes à l'environnement. On peut certainement trouver parmi ces actes des décisions individuelles, et il en va ainsi, pour prendre un exemple lié au cas d'espèce, des décisions qui attribueront des quotas individuels de pêche à l'anguille. Mais

²⁰ AJDA 2012, p. 1135

hors les cas de ce type, et notamment dans l'hypothèse du véhicule de fonctions que nous citions à l'instant, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Charte sera, d'après nous, inopérant.

Indépendamment de cette spécificité liée à l'article 3 de la Charte, et aussi d'ailleurs à son article 4, il nous semble, en tout état de cause, qu'il ne saurait être reproché à une autorité administrative de ne pas avoir suppléé aux carences du législateur lorsque celui-ci, pourtant compétent, n'est pas intervenu dans un domaine où il est seul en droit de le faire. Vous jugez ainsi, de manière générale, que le moyen tiré de l'incompétence négative du pouvoir réglementaire est inopérant lorsque les mesures qui, selon le requérant, font défaut relèvent en réalité du domaine de la loi. Tel est ce qui ressort, notamment d'une décision du 20 octobre 2004, *Syndicat national professionnel des médecins du travail* (n° 258379, Rec., T. p. 895²¹). Et vous avez tenu un raisonnement identique, à propos de l'article 7 de la Charte de l'environnement, dans votre décision du 9 décembre 2011, *Réseau Sortir du Nucléaire* (n° 324294, Rec. T. pp. 830-946-1032-1033).

En réalité, la solution n'aurait pu être différente que si vous aviez pris un autre parti dans la décision *Commune d'Annecy*, et si vous aviez alors jugé, dans le prolongement de votre décision *Dehaene* de 1950 (Rec., p. 426), que, en l'absence d'intervention du législateur pour mettre en œuvre l'article 7 de la Charte, le pouvoir réglementaire était compétent, à titre supplétif, pour prendre les mesures qui faisaient défaut. Mais telle n'est pas la solution que vous avez retenue, et nous croyons qu'il en résulte, *a contrario*, une forme d'immunité pour les décisions administratives à l'égard des critiques qui, en réalité, mettent en cause l'incompétence négative du législateur. En définitive, c'est donc uniquement par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité que de telles carences, de la même manière que les insuffisances de la loi écrite, pourront, le cas échéant, être contestées.

Ces principes étant posés, vous les appliquerez au cas d'espèce, et vous vous demanderez donc si l'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime fait ou non écran entre les points critiqués du décret attaqué et l'article 3 de la Charte de l'environnement. Nous ne le croyons pas. Car ainsi que nous l'avons indiqué, ce décret est critiqué au motif que les dérogations qu'il laisse subsister au bénéfice des pêcheurs professionnels en aval des limites transversales de la mer sont excessives. Or l'article L. 921-1 ne dit rien des mesures à prendre concernant sur ce point la pêche de l'anguille européenne puisqu'il se borne à tracer un cadre général visant à encadrer la pêche en mer. C'est donc bien le décret dans son domaine de liberté propre qui est critiqué ici, et non la loi à travers lui. Il n'y a donc pas d'obstacle, à nos yeux, à la confrontation directe de celui-ci avec la Constitution.

Si vous êtes d'accord avec nous sur cet aspect, il vous restera à préciser un dernier point, qui tient à la nature du contrôle que vous devrez exercer au regard de l'article 3 de la Charte.

Nous croyons que vous devrez, en cette matière, vous limiter à un contrôle restreint étant donnée la large marge de manœuvre dont disposent les autorités administratives pour prendre les mesures requises. Le Conseil constitutionnel a en effet lui-même constaté

²¹ concl. J.-H. Stahl

l'importance de la latitude laissée aux pouvoirs publics en relevant, dans la décision précitée du 23 novembre 2012²² « *qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre (...) le principe de prévention des atteintes à l'environnement* ».

Votre jurisprudence comporte d'ailleurs quelques indications qui vont dans le même sens. Ainsi, par une décision du 26 mai 1995, *Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours* (n° 120095, Rec., T. p. 1000), vous vous êtes limités à un contrôle restreint pour apprécier si des mesures de protection prises en faveur des ours étaient suffisantes ou non. Et si une solution inverse a été retenue dans une décision du 30 juillet 1997, *Groupement des pêcheurs sportifs de Vienne et autres* (n° 164406, Rec., T. p. 1031), il semble, si l'on en croit les conclusions de Denis Piveteau sur cette affaire, que l'hésitation était très sérieusement permise.

Enfin, c'est encore vers le contrôle restreint que vous vous êtes orientés, avec la décision du 4 août 2006, *CRILAN* (n° 254948, Rec., p. 381) lorsqu'il vous a fallu contrôler la conformité d'un acte au principe, issu de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, « *d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement* ». Or si ce dernier n'est pas parfaitement identique à celui issu de l'article 3 de la Charte, il présente néanmoins une certaine proximité avec lui.

Nous vous invitons donc à procéder à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Si vous nous suivez sur ce point, vous consacrerez un contrôle asymétrique des mesures intervenant dans le domaine de la police de la pêche : contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pour déterminer si elles sont suffisantes au regard de l'article 3 de la Charte, et contrôle normal pour apprécier si elles ne portent pas une atteinte excessive à une liberté publique garantie par la loi.

Au cas d'espèce, vous pourrez à notre avis considérer que l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ne ressort pas des pièces du dossier. Car le décret permet de restreindre autant que de besoin les dérogations accordées aux pêcheurs professionnels, dès lors qu'il prévoit une limitation saisonnière de la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée, qu'il renvoie à un arrêté le soin de déterminer des périodes de pêche et qu'il confie également à un arrêté la tâche d'arrêter les quotas individuels dans la limite desquelles les captures pourront être effectuées.

En réalité, c'est à l'échelle de ces arrêtés que se joue réellement la conformité du dispositif envisagé aux exigences issues de l'article 3 de la Charte, puisque c'est de leur contenu que va dépendre l'amplitude des dérogations accordées aux pêcheurs professionnels. Or si vous nous avez suivie dans nos précédentes analyses, vous aurez admis que la confrontation entre ces arrêtés et l'article 3 de la Charte est possible. Mais pour ce qui concerne le décret en tant que tel, vous devrez à notre avis écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation.

²² n° 2012-282

Vous en aurez ainsi terminé avec l'examen du premier moyen de légalité interne, qui était aussi le plus délicat. Vous pourrez alors examiner rapidement les autres moyens de la requête.

2. Le deuxième est tiré de ce que le décret critiqué, en tant qu'il permet d'autoriser les pêcheurs professionnels à pratiquer la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée, méconnaît le 2° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Il résulte de votre décision *CRILAN* précitée que ce principe législatif est invocable à l'encontre des actes administratifs et, nous vous l'avons dit, que le contrôle du juge se limite à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Or une telle erreur n'est pas avérée en l'espèce : contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment pas des études réalisées par divers groupes d'experts, que seule une mesure d'interdiction totale de la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée permettrait de faire cesser les menaces pesant sur l'espèce. Le principe de dérogations individuelles consenties aux pêcheurs semble du reste conforme à l'impératif, issu de l'article L. 110-1, visant à ce que le principe de prévention soit mis en œuvre à un coût économiquement acceptable. Quant à l'objectif de réduction de la pêche de 10% par an, qu'elle critique pour être insuffisant, il ne résulte pas du décret contesté. Vous pourrez donc écarter le moyen.

3. Le troisième moyen est tiré de ce que le décret critiqué méconnaît les dispositions de l'article 2 du règlement communautaire du 18 septembre 2007 en ce qu'il ne permettrait pas d'assurer avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 % de la biomasse d'anguille argentée.

Selon la requérante, seule une interdiction totale de la pêche de l'anguille argentée permettrait d'atteindre l'objectif fixé par le droit de l'Union européenne. Mais contrairement à ce qu'elle soutient, il ne résulte aucunement du règlement contesté qu'une telle interdiction serait nécessairement requise. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'interdiction totale de la pêche de l'anguille argentée serait la seule manière d'atteindre l'objectif recherché. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la méconnaissance du règlement du 18 septembre 2007.

4. Enfin, le quatrième et dernier moyen dirigé contre le décret du 22 novembre 2010 est tiré de ce qu'il viole le principe d'égalité en ce qu'il crée une discrimination injustifiée entre les pêcheurs de loisir et les pêcheurs professionnels.

Il est à peine besoin de rappeler que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des situations différentes soient réglées de manière différente, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Or au cas d'espèce, il nous paraît bien clair que les pêcheurs professionnels, qui dépendent économiquement de la possibilité qui leur est ouverte de pêcher, ne sont pas placés,

au regard de l'objectif de reconstitution du stock d'anguille, dans une situation identique à celle des pêcheurs de loisir. La différence de traitement qui en résulte ne nous paraît pas disproportionnée au regard de l'objet de la loi compte tenu de l'encadrement dont font l'objet les dérogations consenties aux pêcheurs professionnels. Nous vous proposons donc d'écarter ce dernier moyen.

Vous en aurez ainsi terminé avec l'examen des conclusions de la requête qui visent le décret du 22 septembre 2010. Si vous nous avez suivie, vous y ferez partiellement droit et vous annulerez le décret en tant qu'il s'applique à la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée en amont des limites transversales de la mer.

II. Vous pourrez alors en venir aux conclusions qui sont dirigées contre les arrêtés pris en application de ce décret, et d'abord contre l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à la mise en place d'autorisations de pêche de l'anguille en eau douce.

Celui-ci est critiqué en tant qu'il s'applique à l'anguille de moins de 12 centimètres et à l'anguille argentée, et si vous nous avez suivie dans nos précédentes analyses, vous devrez l'annuler, dans cette mesure, par voie de conséquence du décret critiqué.

L'arrêté du 29 septembre 2010, relatif aux dates de pêche de l'anguille, est également critiqué en tant qu'il s'applique à l'anguille de moins de 12 centimètres et à l'anguille argentée. Vous l'annulerez, en tant qu'il s'applique à la pêche en amont des limites transversales de la mer, par voie de conséquence du décret du 22 septembre 2010. Vous rejetterez en revanche les conclusions dirigées contre l'arrêté en tant qu'il s'applique à la pêche en aval des limites transversales de la mer, aucun des moyens articulés contre celui-ci n'étant fondé.

Vous pourrez ensuite examiner les conclusions dirigées contre l'arrêté du 22 octobre 2010, relatif aux obligations de déclaration des captures d'anguille par les pêcheurs en eau douce. Contrairement aux deux précédents, il ne nous paraît pas devoir être annulé, même partiellement, par voie de conséquence du décret. Vous devrez donc examiner les quatre moyens que soulève la requête, dont aucun ne nous paraît fondé.

Ainsi que nous l'avons indiqué, en effet, le moyen tiré de ce que l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques n'a pas été consulté doit être écarté. Il en va de même du moyen tiré de ce que l'arrêté contesté aurait été édicté par une autorité incompétente, faute pour la directrice de l'eau et de la biodiversité, qui l'a signé, d'avoir été habilitée à cette fin. Et vous ne retiendrez pas non plus le moyen tiré de ce que cet arrêté est entaché d'un vice de forme, tenant à ce que le décret du 22 septembre 2010, sur le fondement duquel il a été pris, ne figure pas dans ses visas, un tel vice étant sans incidence sur la légalité d'un acte réglementaire.

Enfin, vous écarterez le moyen tiré de ce que l'arrêté méconnaît l'objectif fixé par le règlement du 18 septembre 2007, et en particulier l'article 11 de ce dernier selon lequel : *« Les Etats membres procèdent à intervalles réguliers à une estimation du nombre de pêcheurs pratiquant la pêche récréative et de leurs captures d'anguilles »*.

Selon la requérante, l'arrêté attaqué mettrait à la charge des pêcheurs de loisirs une obligation disproportionnée dès lors qu'il leur impose d'enregistrer toutes leurs captures d'anguilles dans un carnet de pêche en y faisant figurer, pour chaque capture, des informations relatives au lieu, à la date et aux modalités de pêche. Mais la disproportion alléguée ne ressort pas des pièces du dossier. Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen, et si vous nous avez suivie, vous rejetterez donc les conclusions dirigées contre l'arrêté du 22 octobre 2010.

Si êtes d'accord avec l'ensemble de nos analyses, vous annulerez donc le décret du 22 septembre 2010 en tant qu'il permet d'autoriser aux pêcheurs professionnels la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée en amont des limites transversales de la mer, ainsi que l'arrêté du 29 septembre 2010 en tant qu'il fixe les dates de la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée en amont des mêmes limites, et l'arrêté du 4 octobre 2010 en tant qu'il s'applique à l'anguille de moins de 12 centimètres et à l'anguille argentée. Vous pourrez accorder à la requérante une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et vous rejetterez en revanche le surplus des conclusions de sa requête, y compris les conclusions à fin d'injonction.

La portée de votre annulation sera donc d'interdire la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres et la pêche de l'anguille argentée aux pêcheurs professionnels en amont des limites transversales de la mer. Eu égard aux conséquences économiques d'une telle interdiction, vous pourrez faire application de votre jurisprudence d'Assemblée *Association AC! et autres* (Ass. 11 mai 2004, n° 255886 et autres, Rec., p. 197), afin d'en différer la date d'effet au 1^{er} janvier 2014. Le délai que vous consentirez ainsi permettra au Gouvernement de préparer le projet de loi grâce auquel il pourra régulariser le vice que sanctionnera votre décision si vous nous avez suivie.

Vous pourrez également prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de votre décision, les effets produits par les actes pris sur le fondement des dispositions annulées du décret du 22 septembre 2010 antérieurement à cette annulation seront regardés comme définitifs. Ce faisant, vous éviterez de fragiliser juridiquement les captures d'anguilles qui ont été faites en application des dispositions annulées.

Tel est le sens de nos conclusions.