

N° 360778  
M. S... et autres

3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies  
Séance du 26 mai 2014  
Lecture du 11 juin 2014

## CONCLUSIONS

### Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public

MM. P... et J... S... et la société de fait au sein de laquelle ils exercent l'activité de pêche à la coquille Saint-Jacques en Manche, vous demandent d'annuler l'arrêté du 25 avril 2012 portant création d'une autorisation de pêche pour la pêche des coquillages.

Ce sont sans doute les dispositions du second alinéa de son article 6 ayant pour objet d'interdire la pêche à la coquille Saint-Jacques du 15 mai au 30 septembre inclus, qui concentrent leur mécontentement, en ce qu'elles les privent de la possibilité d'exercer leur activité professionnelle pendant quatre mois et demi par an. Mais il n'y a pas lieu de restreindre à ces dispositions la portée de leurs conclusions, contrairement à ce que soutient le ministre de l'écologie en défense, et vous admettez sans difficulté leur intérêt à agir contre l'ensemble de l'arrêté.

Avant d'en venir à l'examen des quatre moyens soulevés, il faut vous rappeler le cadre juridique applicable.

Comme vous le savez, la pêche maritime est désormais étroitement encadrée par une abondante réglementation communautaire et la pêche à la coquille Saint-Jacques n'y échappe pas (23 février 2000, *A... et autres*, n° 196636). En vertu du a) de l'article 3 du règlement du Conseil du 4 novembre 2003, elle est soumise aux mesures de gestion de l'effort de pêche dans les zones de pêche restreinte mentionnées en annexe à ce règlement. La pêche de ce coquillage doit donc faire l'objet d'une autorisation, conformément aux articles 7 respectifs des règlements du Conseil du 4 novembre 2003 et du 20 novembre 2009. Et en vertu de l'article 8 du règlement de 2003, les Etats membres sont tenus de prendre les mesures appropriées pour éviter un dépassement de l'effort de pêche annuel de coquilles Saint-Jacques qui leur est alloué par l'annexe I au règlement du Conseil du 19 juillet 2004.

Cet effort de pêche est exprimé en unités correspondant à la puissance du navire multipliée par le nombre de jours passés en mer. La France dispose de l'effort de pêche à la coquille Saint-Jacques le plus important, devant le Royaume-Uni<sup>1</sup>. Tous deux doivent déployer cet effort de pêche dans la même zone englobant la Manche, appelée CIEM VII du nom du Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM)<sup>2</sup> qui a procédé à la délimitation de ces zones, ce qui n'est pas sans occasionner des accrochages entre navires

<sup>1</sup> Environ 5 290 000 unités pour la France et 8 349 000 unités pour le Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Le CIEM a subdivisé l'espace maritime en zones. Elles servent de base aux scientifiques qui établissent des diagnostics sur l'état de la ressource sous son égide et sont également employées pour l'attribution des quotas de pêche.

français et britanniques dignes de la guerre de Cent Ans. S'il est établi qu'un Etat membre a dépassé l'effort de pêche qui lui est alloué, la Commission réduit d'autant son effort de pêche l'année qui suit. Le Royaume-Uni a été sanctionné par un règlement du 18 décembre dernier pour avoir dépassé son plafond de pêche à la coquille Saint Jacques en 2012<sup>3</sup>.

En droit interne, l'article L. 911-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que la pêche maritime exercée à titre professionnel peut être soumise à la délivrance d'autorisations valables pour un an au maximum, pour des zones de pêche, des espèces, ou pour des volumes déterminés, l'article L. 921-2 du même code renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'exercice des activités de pêche et les modalités de délivrance des autorisations. Par ailleurs, l'article L. 911-2 de ce code dispose qu'« *un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles peuvent être prises toutes mesures d'ordre et de précaution propres à assurer la conservation et la gestion durable des ressources et à régler l'exercice de la pêche, et notamment toutes mesures d'interdiction permanente ou temporaire ou de réglementation de l'exercice de la pêche de certaines espèces ou avec certains engins dans certaines zones (...)* ».

En application de ces dispositions législatives<sup>4</sup>, un décret du 25 janvier 1990<sup>5</sup> a donné compétence au ministre chargé des pêches maritimes pour fixer le nombre d'autorisations de pêche susceptibles d'être délivrées (article 10) et les quotas de capture par espèces ou groupes d'espèces dans les eaux territoriales françaises (article 14). L'autorité administrative compétente peut également, par arrêté, interdire totalement ou partiellement la pêche d'une espèce menacée pour une période limitée (art. 17).

Sur le fondement de ce décret, le ministre avait créé par arrêté du 13 septembre 1993 une licence pour la pêche aux coquillages dans les eaux sous souveraineté française, modifié ensuite pour tenir compte de la création, par les autorités communautaires, de permis de pêche spéciaux pour certaines espèces dont la coquille Saint-Jacques. Un arrêté du 12 mai 2003 est venu réglementer spécifiquement la pêche des coquilles Saint-Jacques.

L'arrêté attaqué n'a remplacé que celui de septembre 1993, qu'il abroge. Il fixe non seulement le régime de droit commun de la pêche des coquillages mais encore complète le régime particulier de la pêche aux coquilles Saint-Jacques prévu par l'arrêté du 12 mai 2003 qui demeure, quant à lui, en vigueur.

### **1. Nous examinerons d'abord le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué édicte des règles applicables à un territoire qui ne relève pas de la souveraineté de la France.**

Il est exact que l'arrêté attaqué ne précise pas qu'il ne s'applique qu'aux eaux sous souveraineté française, ni d'ailleurs aux navires battant pavillon français. Ce silence est à première vue quelque peu étonnant car l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 12 mai 2003 portant réglementation de la pêche à la coquille Saint-Jacques prend au contraire le soin d'interdire la pêche du 15 mai au 30 septembre « *dans les eaux de la zone 27 de l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture, situées sous la souveraineté ou la juridiction de la France, aux navires de pêche battant pavillon français et immatriculés dans la Communauté européenne* ».

<sup>3</sup> Règlement d'exécution n° 1398/2013 de la Commission du 18 décembre 2013.

<sup>4</sup> Figurant au titre II du livre IX du code rural.

<sup>5</sup> N° 90-94.

La réglementation des activités de pêche au-delà de la limite des eaux contrôlées par la France pourrait trouver en droit interne un fondement dans l'article L. 911-3 du code rural. Ce dernier prévoit que les dispositions de son livre IX s'appliquent, « *en conformité avec les dispositions prévues par le traité FUE et dans le respect des engagements internationaux de la France, dans les zones sous juridiction ou souveraineté française, ainsi qu'en tout lieu aux ressortissants et aux navires battant pavillon français dans le respect des accords internationaux et de la souveraineté des pays tiers* ». Toutefois, si l'arrêté attaqué a été pris pour l'application du décret de 1990, lui-même pris au visa des dispositions des titres 2 et 4 du livre IX du code rural, il n'a pas lui-même été codifié, de sorte que l'article L. 911-3 du code rural ne nous est pas directement utile.

Il renvoie en revanche aux engagements européens de la France et c'est bien pour assurer leur mise en œuvre que l'arrêté du 25 avril 2012 a été adopté. L'autorisation de pêche à la coquille qu'il instaure vaut autorisation européenne de pêche notamment dans la zone CIEM VII ; le nombre maximum d'autorisations est défini compte tenu de l'effort de pêche fixé par la réglementation communautaire, et l'interdiction de la pêche du 15 mai au 30 septembre dans les zones de pêche restreinte est expressément édictée pour assurer le respect du plafond de l'effort de pêche alloué à la France dans les zones prévues à l'annexe au règlement du 4 novembre 2003.

Ces zones de pêche définies à l'échelle communautaire dépassent vraisemblablement la zone économique exclusive de chacun des Etats membres, correspondant à une bande de 200 milles marins à partir de leur ligne de base, sur laquelle ils exercent une forme de souveraineté ou de juridiction. Mais la Cour de justice des Communautés Européennes a jugé par un arrêt du 25 juillet 1991, *Commission c. Royaume d'Espagne*, que la Communauté avait compétence pour prendre de manière autonome des mesures de conservation et de contrôle des captures effectuées à l'extérieur des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres. Elle en a déduit l'obligation pour les Etats membres d'encadrer et de contrôler la pêche en haute mer, « *au-delà de la zone économique communautaire* » constituée de la réunion des zones économiques exclusives des Etats membres, pour les bateaux battant leur pavillon, afin d'assurer l'effectivité de la politique commune de la pêche. La jurisprudence de la Cour justifie et même impose la réglementation de cette activité par les autorités nationales compétentes au-delà des eaux placées sous souveraineté française.

Le moyen peut donc être écarté.

**2. Les requérants soutiennent en deuxième lieu que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour adopter des mesures portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie mais ce moyen nous semble voué au rejet.**

L'arrêté contesté a en effet été pris sur le fondement du décret du 25 janvier 1990, qui se borne pour sa part à faire application des règlements communautaires et de dispositions législatives ayant prévu la limitation de la pêche maritime par zones, périodes, espèces et méthodes et sa soumission à autorisation (pour un précédent arrêté ayant le même objet, cf Assemblée, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° 344522, à publier au rec.). Il n'excède pas les compétences déléguées par le décret. L'on est loin du cas de figure ayant donné lieu à votre décision *Min. des transports c. B... et autres*, n° 17479 du 25

février 1981, au rec., jugeant que le comité interprofessionnel de pêche maritime avait outrepassé les pouvoirs qu'il tenait des dispositions de valeur législative de l'ordonnance du 14 août 1945 en prévoyant que les licences de pêche à la coquille Saint-Jacques ne pourraient pas être délivrées aux pêcheurs retraités de plus de soixante ans (n° 17479).

Par ailleurs, la délégation à laquelle le décret procède ne paraît pas illégale. En effet, le décret encadre les arrêtés avec une précision suffisante<sup>6</sup> : il définit les autorités compétentes, l'objet des mesures qu'elles peuvent prendre et les conditions qu'elles doivent respecter (voyez pour un exemple récent, 29 avril 2013, *Union des aéroports français*, 363311, inédite).

### **3. Il est ensuite soutenu que la directrice adjointe des pêches maritime et de l'aquaculture n'était pas compétente pour signer l'arrêté attaqué.**

Ce moyen manque en fait : en vertu du 2° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, les directeurs adjoints peuvent signer au nom du ministre l'ensemble des actes relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité. Mme Cécile Bigot, qui avait été régulièrement nommée directrice adjointe des pêches maritimes et de l'aquaculture par arrêté du ministre chargé de la pêche du 11 octobre 2011, avait donc compétence pour signer l'arrêté attaqué.

### **4. Enfin, les requérants soutiennent que l'arrêté contesté porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.**

Le moyen n'est pas assorti d'autres précisions mais c'est visiblement l'interdiction de pêche de la coquille Saint-Jacques pendant quatre mois et demi qui est visée.

De manière plus générale, les mesures restrictives édictées par l'arrêté (limitation du nombre d'autorisations, exclusion de certaines zones et obligation de déclaration) ne paraissent pas, par elles-mêmes, porter une atteinte excessive au principe invoqué, s'agissant d'une activité qui doit être réglementée pour permettre d'assurer la reconstitution des stocks.

S'agissant plus précisément de l'interdiction de pêche de la coquille Saint-Jacques du 15 mai au 30 septembre, nous relevons d'abord que l'arrêté en litige n'innove pas sur ce point puisque l'arrêté du 12 mai 2003 modifiant l'arrêté du 13 septembre 1993 avait également interdit la pêche des coquilles du 15 mai au 30 septembre dans des zones quasiment identiques<sup>7</sup>.

Comme on l'a vu, cette interdiction est justifiée dans son principe par la nécessité de respecter le plafond de l'effort de pêche alloué à la France par le règlement du Conseil et l'exploitation durable de la ressource. La seule question est celle de savoir si la période d'interdiction est trop étendue. Or, en l'absence de tout élément venant étayer l'argumentation des requérants, il paraît difficile de juger qu'une interdiction de quatre mois et demi, pendant la période de reproduction et de forte croissance de l'espèce, serait disproportionnée au vu des

<sup>6</sup> Critère que vous appliquez en la matière : 5 janvier 1972, *Fédération générale des syndicats de la police nationale*, 75195, T. p. 963 sur ce point ; 29 mai 1981, *L...*, 20571, T. p. 569 sur ce point ; 16 novembre 1994, *Syndicat des greffiers de France et autres*, 146445, T. pp. 996-1001-1025 sur un autre point.

<sup>7</sup> Les zones CIEM b, VI, VII, VIII, IX, X et COPACE 34.1.1, 34.1.2, 34.2.0 énumérées en annexe au règlement (CE) du Conseil n° 2027/95.

objectifs de préservation de la ressource. L'arrêté en litige ne porte donc pas une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. Le dernier moyen peut être écarté.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.