

N° 387931

M. B...

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 18 janvier 2016

Lecture du 12 février 2016

## CONCLUSIONS

### M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'accord relatif à la pêche dans la baie de Granville, conclu le 4 juillet 2000 entre la France et le Royaume-Uni, a été publié au Journal officiel par un décret du 15 janvier 2004<sup>1</sup>. Il régit les conditions d'exercice de la pêche dans un secteur entourant l'île de Jersey, défini à son article 1<sup>er</sup> et délimité sur une carte figurant à son annexe A. Ce secteur inclut pour partie des eaux territoriales françaises et pour partie des eaux territoriales jersiaises<sup>2</sup>. L'article 3 de l'accord institue une commission administrative mixte composée de délégations désignées par les autorités jersiaises et françaises, compétente pour prendre certaines décisions en vue d'assurer la conservation et la gestion efficace des ressources halieutiques de ce secteur.

Le ministre chargé de la pêche maritime a, le 28 août 2014, pris un arrêté encadrant la pêche professionnelle du bulot (*Buccinum undatum*) dans le secteur de la baie de Granville. Cet arrêté, par son article 1<sup>er</sup>, subordonne l'exercice de cette activité à la détention d'une licence de pêche pour le bulot délivrée par l'une des autorités compétentes des parties à l'accord du 4 juillet 2000. M. B..., qui avait commencé à pratiquer la pêche professionnelle du bulot en baie de Granville au mois de février 2014, n'a pas apprécié cette nouvelle condition mise à l'exercice de son activité. Il a demandé le retrait de l'arrêté du 28 août 2014 mais s'est heurté à un rejet implicite. Il vous demande l'annulation de cet arrêté.

1. Parmi les moyens qu'il soulève à l'encontre de l'arrêté attaqué, M. B... soutient qu'il est entaché d'incompétence, rien n'autorisant le ministre à réglementer la pêche dans les eaux territoriales du bailliage de Jersey.

Le moyen, qui est assez imprécis, se place sur le seul terrain de l'incompétence *ratione loci*<sup>3</sup>. Il doit être écarté : la compétence des autorités françaises pour prendre les

---

<sup>1</sup> Décret n° 2004-75 du 15 janvier 2004 portant publication de l'accord relatif à la pêche dans la baie de Granville entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ensemble quatre échanges de notes), signé à Saint-Héliier le 4 juillet 2000.

<sup>2</sup> Ces dernières, relevons-le au passage, font l'objet d'un régime particulier au regard du droit de l'Union européenne (art. 355, § 5, c du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Ce traitement particulier est motivé par l'autonomie reconnue aux bailliages de Jersey et Guernesey, anciennes possessions du duc de Normandie devenu roi d'Angleterre, au sein de la Couronne britannique.

<sup>3</sup> Le moyen ne conteste absolument pas la compétence du ministre chargé de la pêche maritime, au sein des autorités françaises, pour prendre l'arrêté attaqué. Mais il amène à s'interroger sur sa compétence *ratione materiae* pour prendre un acte de réglementation de cette activité – autrement dit sur la question, qui est d'ordre

dispositions de l'arrêté attaqué se déduit des stipulations de l'accord du 4 juillet 2000 conclu entre la France et le Royaume-Uni et des dispositions de l'article L. 911-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

La compétence des autorités françaises pour édicter les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté, qui soumettent à la détention d'une licence la pêche professionnelle du bulot dans le secteur défini à l'article 1<sup>er</sup> de l'accord du 4 juillet 2000, résulte de cet accord lui-même. Ce dernier institue en effet, vous l'aurez compris, un régime de cogestion, entre les autorités françaises et jersiaises, des activités de pêche dans ce secteur. Cela ressort avec une particulière netteté de deux de ses stipulations : d'une part, le point 2 de son article 2, qui prévoit que « S'il apparaît, dans une partie donnée du secteur ou en rapport avec une ou plusieurs espèces données, que la pêche d'une ressource halieutique est susceptible (...) de devenir excessive et de mettre en cause l'existence de cette ressource ou l'équilibre économique de la pêche, la Commission administrative mixte prévue à l'article 3 peut soumettre la pêche dans cette partie du Secteur ou la pêche de l'espèce considérée à un système d'autorisation » ; d'autre part, le point 1 de son article 4, qui prévoit que « les Parties<sup>4</sup> adoptent d'un commun accord, en tant que de besoin, les règlements destinés à régir les activités de pêche dans le Secteur, conformément au principe de précaution mais tout en tenant compte de facteurs socio-économiques. Ces règlements précisent les objectifs à atteindre, et il appartient aux Parties d'adopter les mesures appropriées pour les mettre en œuvre dans leur droit interne ». Or il ressort des pièces du dossier – nous allons y revenir – qu'en application de ce régime de cogestion, la commission administrative mixte a décidé le 26 juin 2014 de soumettre la pêche professionnelle du bulot dans le secteur couvert par l'accord à un régime d'autorisation. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel attaqué ne fait que mettre en œuvre cette décision.

La compétence des autorités françaises pour édicter les dispositions de l'article 2 de l'arrêté ne fait pas plus de difficulté. Il s'agit d'obligations destinées à faciliter le contrôle du respect du régime d'autorisation prévu à l'article 1<sup>er</sup> : d'une part, le capitaine de tout navire de pêche battant pavillon français pratiquant la pêche professionnelle du bulot dans le secteur défini à l'article 1<sup>er</sup> de l'accord du 4 juillet 2000 doit être en mesure de présenter sa licence de pêche pour le bulot en cas de contrôle en mer ou lors du débarquement ; d'autre part, le capitaine de tout navire étranger pratiquant cette pêche dans les eaux territoriales françaises de ce secteur est soumis à la même obligation. La compétence *ratione loci* des autorités françaises pour prévoir ces obligations découle de l'article L. 911-3 du CRPM, qui définit le champ d'application du droit national des pêches maritimes par la combinaison d'un critère territorial et de critères personnels : ses dispositions s'appliquent en effet, selon ses termes, « dans les zones sous juridiction ou sous souveraineté française, ainsi qu'en tout lieu aux ressortissants français et aux navires battant pavillon français dans le respect des accords internationaux et de la souveraineté des pays tiers ». Selon une logique classique en droit

---

public, de savoir quelles dispositions, au regard des règles de compétence de droit interne, autorisaient le ministre à exercer le pouvoir réglementaire. Le ministre, en défense, ne s'en explique pas mais nous croyons trouver un fondement à cette compétence dans la combinaison des dispositions des articles L. 921-1 et L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), de l'article 10 du décret n° 90-94 et de l'article 12 du décret n° 90-95, tous deux en date du 25 janvier 1990, alors en vigueur.

<sup>4</sup> La signification du terme « Partie » employé dans l'accord, lorsqu'il s'applique au Royaume-Uni, est précisée à son article 11 : « Sauf aux articles 10 et 12 (dans lesquels l'expression désigne le Royaume-Uni), dans le présent Accord, l'expression "une Partie" ou "les Parties" désigne, lorsqu'elle s'applique au Royaume-Uni, soit le Royaume-Uni, soit Jersey, selon la décision que prend en tant que de besoin le Royaume-Uni ».

maritime, les autorités françaises sont donc compétentes pour imposer des obligations aux navires battant pavillon français, quel que soit le lieu où ils opèrent, et pour imposer des obligations aux navires battant pavillon étranger à l'intérieur des eaux territoriales françaises. L'article 2 de l'arrêté attaqué ne fait rien d'autre.

2. M. B... développe également, à l'appui de son recours, une argumentation tirée de l'illégalité de la décision de la commission administrative mixte du 26 juin 2014, sur le fondement de laquelle a été pris l'arrêté attaqué.

Cette argumentation, qui s'analyse comme une exception d'illégalité, doit être écartée. Non que l'exception d'illégalité soit inopérante<sup>5</sup> : l'arrêté du 28 août 2014 nous paraît bien avoir été pris pour l'application de la décision de la commission administrative mixte du 26 juin 2014, qu'il mentionne d'ailleurs dans ses visas. Toutefois, vous n'êtes pas compétent pour apprécier la légalité de cette décision, qui n'est pas un acte émanant d'une autorité administrative française.

Rappelons que la commission administrative mixte instituée par l'article 3 de l'accord est composée de délégations désignées, respectivement, par les autorités françaises et par celles du bailliage de Jersey (art. 3 § 1). L'accord précise que ses décisions « sont adoptées par accord des chefs des deux délégations » (art. 3 § 3). La commission se réunit en session ordinaire tous les six mois (art. 3 § 4). Il s'agit, vous le voyez, d'une instance bilatérale créée pour servir d'enclave de négociation permanente aux autorités jersiaises et françaises, sur les questions soulevées par l'exercice de la pêche dans le secteur entourant Jersey.

Or vous refusez avec constance de connaître de la légalité des actes pris par des organismes internationaux, qu'il s'agisse de véritables organisations internationales (par exemple CE 29 décembre 1997, M. T..., n° 140325, aux tables du Recueil, à propos d'une décision d'Interpol), d'instances multilatérales (par exemple CE 22 juillet 1994, Chambre syndicale du transport aérien, n° 145606, aux tables du Recueil, à propos des décisions prises par une commission instituée par un accord multilatéral dans le domaine du transport aérien) ou encore d'organes bilatéraux (par exemple CE 22 avril 1992, M. F..., n° 74735, inédite au Recueil, à propos d'une décision prise par une commission mixte franco-algérienne en matière de coopération ; CE 30 décembre 2002, Société Eiffage, n° 249904, au Recueil, à propos des décisions prises par une commission intergouvernementale franco-espagnole pour la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse). La solution n'est pas différente s'agissant des actes pris conjointement par les autorités françaises et les autorités d'un Etat étranger (par exemple CE 2 décembre 1970, Syndicat indépendant des fonctionnaires du Condominium des Nouvelles-Hébrides, n° 79794, au Recueil et CE section, 30 mai 1975, Sieurs P... et autres, n° 90179, au Recueil, à propos de règlements conjoints adoptés en application du protocole concernant les Nouvelles-Hébrides signé à Londres le 6 août 1914).

Vous devrez donc décliner la compétence de la juridiction administrative française pour apprécier la légalité de la décision de la commission administrative mixte du 26 juin 2014.

---

<sup>5</sup> Sur les conditions d'opérance de l'exception d'illégalité, voir CE section, 11 juillet 2011, Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), n° 320735, au Recueil.

3. Par une argumentation un peu différente, qui nous paraît constituer un moyen distinct – et quelque peu difficile à concilier avec le précédent, M. B... fait valoir qu'en réalité, aucune décision n'a été prise le 26 juin 2014 par la commission administrative mixte.

Nous croyons qu'à la différence du précédent, vous êtes bien compétent pour examiner ce moyen : il vous appartient de vérifier, à tout le moins, l'existence de la décision de la commission administrative mixte du 26 juin 2014, dès lors qu'elle est au fondement de la compétence des autorités françaises pour prendre l'arrêté litigieux. Par analogie, vous admettez de contrôler l'existence et l'opposabilité d'un acte de gouvernement tel que la décision, prise par les autorités françaises, de suspendre l'application unilatérale d'un traité, lorsque la question de l'applicabilité de ses stipulations est susceptible d'influer sur le litige (CE assemblée, 18 décembre 1992, Préfet de la Gironde, n° 120461, au Recueil).

Ceci précisé, vous écarterez le moyen. Le compte rendu de la réunion de la commission, qui a été produit par le ministre, est bien peu formalisé et sujet à interprétation. Mais l'on y trouve tout de même une phrase finale selon laquelle « tous [les participants] sont d'accord » avec une formulation consistant à prescrire la détention, par tout bateau pêchant le bulot dans la baie de Granville, d'une licence émise par son pays d'immatriculation.

4. M. B... soutient enfin que l'arrêté ministériel attaqué aurait été pris en méconnaissance des dispositions de l'article L. 911-2 du CRPM, qui fixe les objectifs de la politique des pêches maritimes, et qu'il serait entaché de détournement de pouvoir.

Ces deux derniers moyens se rejoignent, M. B... soutenant que la réglementation qu'il conteste n'a pas été prise pour préserver la ressource de pêche mais pour assurer le maintien des prix de vente du bulot. A lire les propos retracés dans le compte rendu du comité départemental des pêches d'Ille-et-Vilaine du 20 juin 2014 qu'il produit, ainsi que ceux tenus par un membre de la délégation française lors de la réunion de la commission administrative mixte du 26 juin 2014, cela fait peu de doute. Toutefois, cela ne nous paraît pas de nature à entacher d'illégalité l'arrêté attaqué. Ce dernier est en effet intervenu dans le seul but de mettre en œuvre, en droit interne, la décision prise par la commission administrative mixte<sup>6</sup>, c'est-à-dire pour assurer le respect par la France de ses engagements internationaux – objectif qui est expressément mentionné par les dispositions de l'article L. 911-2. Les deux derniers moyens soulevés doivent donc être écartés.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

---

<sup>6</sup> Relevons, même s'il n'est pas question de contrôler la légalité de sa décision, que celle-ci pouvait, nous semble-t-il, prendre en compte l'équilibre du marché du bulot : le point 2 de l'article 2 de l'accord du 4 juillet 2000, précité, fait expressément référence à la préservation de « l'équilibre économique de la pêche » ; et le point 1 de son article 4, également précité, aux « facteurs socio-économiques ».