

**N°s 428271, 428276, 429018**  
**Association de défense des ressources**  
**marines (ADRM)**  
**N° 429469**  
**Fédération nationale de la plaisance et des**  
**pêches en mer (FNPPM)**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 3 juillet 2020**  
**Lecture du 8 juillet 2020**

## **CONCLUSIONS**

**M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

La protection de l'environnement se prête à l'affirmation de grands principes. Mais elle se joue aussi et peut-être d'abord dans la fixation de paramètres réglementaires techniques, décidés sur la base d'une expertise savante et objet de discussions acharnées entre pouvoirs publics, acteurs économiques, scientifiques et associations écologiques. Et quand il est question de tailles minimales de capture des poissons ou de répartition des quotas de pêche, quelques centimètres ou quelques pourcents peuvent faire la différence. C'est à ces travaux pratiques que vous allez être appelés, en tant que juge de l'excès de pouvoir, dans ces quatre affaires qui concernent trois espèces de poissons : le maigre, le bar et le thon rouge.

### **1. Présentation du cadre juridique**

Avant de les examiner, nous présenterons le cadre juridique qui leur est commun, en débutant, comme il est naturel s'agissant d'une des politiques les plus intégrées de l'Union européenne<sup>1</sup>, par le droit européen.

Sa pièce maîtresse est le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP). Les principes essentiels du règlement PCP sont la durabilité à long terme sur le plan environnemental des activités de pêche, qui prend également en compte les enjeux économiques et sociaux (article

---

<sup>1</sup> La politique commune de la pêche est l'une des cinq compétences exclusives de l'Union (article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

2.1), l'approche de précaution<sup>2</sup>, version marine du principe de précaution (article 2.2), la réduction au minimum des incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin (article 2.3) et l'égalité d'accès de tous les navires de l'Union à toutes les eaux de l'Union et à leurs ressources (article 5.1). Le règlement PCP définit également une palette d'instruments à la disposition des institutions européennes pour atteindre ses objectifs : adoption de plans pluriannuels concernant une espèce ou une pêcherie<sup>3</sup>, plafonnement des captures, limitation de la capacité de pêche, fixation des tailles minimales ou encore restrictions concernant les engins, les zones ou les périodes de pêche.

En second lieu, le règlement (UE) n° 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, arrête un certain nombre des mesures techniques dont l'existence est prévue par le règlement PCP, parmi lesquelles les « *tailles minimales de référence de conservation* ». Celle-ci est définie par le règlement PCP comme « *la taille des espèces aquatiques marines vivantes, compte tenu de leur niveau de maturité, fixée par le droit de l'Union, au-dessous de laquelle s'appliquent des limitations ou des mesures d'encouragement visant à éviter la capture dans le cadre de la pêche* » (article 4.1.17). Lorsqu'une taille minimale de référence de conservation est fixée, elle est aussi une taille minimale de commercialisation et le poisson sous-taille capturé ne peut donc être vendu<sup>4</sup>. Les tailles minimales sont fixées par espèces et par région maritime par les annexes V à X du règlement du 20 juin 2019<sup>5</sup>.

Au sein de cette réglementation européenne détaillée, certaines marges de manœuvre sont néanmoins ouvertes aux Etats membres. Les articles 11 et 19, en particulier, permettent à un Etat de fixer des mesures applicables uniquement aux navires de pêche battant son pavillon, à condition qu'elles soient au moins aussi strictes que les mesures de l'Union et qu'elles soient compatibles avec les objectifs de la PCP. L'article 11 est relatif à des mesures applicables uniquement dans les eaux territoriales de cet Etat et qui doivent être justifiées par la nécessité de respecter des obligations imposées à cet Etat par la législation de l'Union en matière d'environnement, notamment la « directive habitat » du 21 mai 1992<sup>6</sup> et la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008<sup>7</sup>. L'article 19, plus large, permet de prendre des mesures applicables aux navires de l'Etat mais pour l'ensemble des eaux de l'Union : un

<sup>2</sup> Elle est définie ainsi : « *une approche selon laquelle l'absence de données scientifiques pertinentes ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non cibles et leur environnement* » (article 4.1.8).

<sup>3</sup> Selon l'Ifremer, une pêcherie est « *une entité de gestion d'une capacité de pêche circonscrite à une zone géographique donnée, où opèrent différents métiers qui capturent des espèces occupant des habitats de caractéristiques semblables* ».

<sup>4</sup> Cf. sur ce point les articles 33 et 47 du règlement PCP.

<sup>5</sup> Auquel renvoie l'article 13 de ce règlement.

<sup>6</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>7</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

navire français y serait donc soumis même lorsqu'il pêche dans les eaux espagnoles, irlandaises ou, aurions-nous pu dire il y a encore quelques mois, britanniques.

Le droit français en la matière présente donc un double visage. Pour l'essentiel, il met en œuvre le droit de l'Union, mais lorsque la France agit dans le cadre des espaces de liberté que lui ménage celui-ci, il encadre l'action des pouvoirs publics de manière autonome. Notons au passage qu'il est bien antérieur à la création de la politique commune de la pêche : un décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime permettait déjà au pouvoir réglementaire de définir des restrictions spatiales, temporelles ou techniques.

Ces dispositions figurent aujourd'hui au livre IX du code rural et de la pêche maritime (CRPM). L'article L. 911-2 définit les objectifs de la politique des pêches maritimes et prévoit en particulier qu'elle doit « *permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France accède, (...) dans le cadre d'une approche écosystémique afin de réduire au minimum les incidences négatives sur l'environnement* ». Les articles L. 922-1 à L. 922-3 renvoient à des décrets le soin de définir les conditions dans lesquelles sont prises, respectivement, les mesures relatives à la taille et au poids minimal de capture, les restrictions spatio-temporelles et les règles techniques, relatives notamment au maillage des filets et aux caractéristiques des navires et des engins de pêche. L'article D. 922-1, relatif à la taille minimale de capture, prévoit deux hypothèses. Lorsque l'espèce concernée est soumise à une taille minimale de capture et de débarquement fixés par la réglementation européenne, le ministre chargé des pêches maritimes peut fixer par arrêté une taille supérieure applicable aux seuls navires battant pavillon français, en tenant compte alors de trois critères : la gestion durable des stocks, notamment « *en vue d'obtenir le rendement maximum durable (RMD)* », notion sur laquelle nous reviendrons ; les orientations du marché ; les équilibres socio-économiques. Pour les autres espèces, il est seulement prévu que le ministre peut fixer par un arrêté applicable aux seuls navires battant pavillon français une taille minimale de capture et de débarquement, « *lorsqu'une bonne gestion de l'espèce le rend nécessaire* ».

Nous terminerons ce panorama par quelques dispositions propres à la pêche maritime de loisir. Celle-ci se définit par opposition à la pêche professionnelle, son produit devant être relâché vivant immédiatement après la capture ou destiné à la consommation exclusive du pêcheur et de sa famille, sans possibilité de vente (article R. 921-83). L'article R. 921-84 dispose que le ministre peut par arrêté, « *fixer des règles relatives au poids ou à la taille minima de capture des espèces de poissons et autres animaux marins propres à la pêche de loisir* », ces règles ne pouvant être « *plus favorables* »<sup>8</sup> que celles applicables aux pêcheurs professionnels.

---

<sup>8</sup> On ne commentera pas ce terme qui sous-entend que des règles restrictives sont nécessairement défavorables aux pêcheurs, ce qui est en contradiction avec l'idée même de gestion durable...

## **2. Nous pouvons en venir à l'examen des deux premières requêtes de l'Association de défense des ressources marines (ADRM), relatives à la taille minimale de capture du maigre commun (n° 427871 et 427876)**

**2.1.** L'appellation de ce poisson est trompeuse, car il n'est pas maigre et il n'est plus très commun. Les maigres adultes peuvent atteindre plusieurs dizaines de kilogrammes et mesurer près de deux mètres, avec une courbe de croissance en fonction de l'âge qui est exponentielle. Le maigre se rencontre en Atlantique nord-est, en Méditerranée et en mer Noire. Ses zones de reproduction ou frayères sont très circonscrites : il s'agit essentiellement de l'estuaire de la Gironde, du delta du Nil et de la baie du Lévrier en Mauritanie. La pêche européenne se déroule presque exclusivement dans le golfe de Gascogne, ce qui donne à cette pêcherie une dimension proprement française. Ceci explique que l'Union européenne n'ait fixé aucune taille minimale concernant cette espèce.

Selon le rapport de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) de 2009, qui constitue la pièce principale de ces dossiers, la pêche du maigre dans le golfe de Gascogne a connu de fortes fluctuations. Le maigre avait quasiment disparu entre 1980, date à partir de laquelle les données sont disponibles, et 1995, est revenu quelques années entre 1995 et 2000, a disparu à nouveau entre 2000 et 2003 et a fait un retour inattendu depuis lors. Les débarquements en criée ont été supérieurs à 1 000 tonnes par an entre 2005 et 2008, avant de revenir depuis à un niveau fluctuant entre 600 et 900 tonnes. La majeure partie de la pêche se déroule dans l'estuaire de la Gironde.

Sont en litige deux arrêtés du ministre chargé de la pêche, en date du 26 octobre 2012 et du 28 janvier 2013, relatifs à la taille minimale ou au poids minimal de capture des poissons, respectivement pour la pêche de loisir et pour la pêche professionnelle. Ils fixent une taille minimale de capture de 45 cm pour la pêche de loisir et de 30 cm pour la pêche professionnelle. Aucune taille minimale n'était auparavant fixée pour la pêche professionnelle et la valeur de 30 cm est celle qui avait été proposée par le comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Poitou-Charentes<sup>9</sup>.

L'Association de défense des ressources marines (ADRM), association fondée par des pêcheurs et des plongeurs sous-marins de Nouvelle-Aquitaine et dont l'objet est d'agir pour la préservation des espèces aquatiques, estime que ces règles sont très insuffisantes. Elle fait valoir notamment que la taille de maturité du maigre, c'est-à-dire la taille à partir de laquelle au moins 50 % des individus sont en mesure de se reproduire, est de 80 cm. Les tailles fixées par les arrêtés litigieux n'auraient donc pas mis fin à la situation observée en 2009 par l'Ifremer, où près de 90 % des maigres pêchés étaient des juvéniles, c'est-à-dire des poissons qui n'ont pas encore atteint l'âge de reproduction. L'ADRM a donc écrit le 1<sup>er</sup> novembre 2018 au directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) pour lui demander d'abroger ces arrêtés en ce qui concerne la taille minimale du maigre. L'administration ne lui ayant pas

<sup>9</sup> Instance qui représente les pêcheurs au niveau régional et participe à l'élaboration de la réglementation (cf. notamment l'article L. 912-3 du CRPM).

répondu, elle vous saisit de deux requêtes que vous regarderez comme tendant à l'annulation des décisions de refus d'abrogation et à ce qu'il soit enjoint au ministre de fixer des tailles conformes aux exigences européennes, ainsi que les mesures techniques d'accompagnement nécessaires de cette nouvelle taille. L'IFREMER et le comité national des pêches maritimes et des élevages marins ont été mis en cause mais seul l'IFREMER a souhaité produire des observations.

Rappelons que dans le cadre du contentieux d'un refus d'abrogation d'un acte réglementaire, dit « contentieux *Alitalia* » (CE, Ass., 3 février 1989, n° 74052, Rec.) vous appréciez la légalité de cet acte au regard des règles applicables à la date de votre décision (CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, Rec.), qui sont donc celles que nous avons présentées en introduction.

**2.2.** La plupart des moyens tirés du droit de l'Union européenne sont vains car ces dispositions réglementaires ont été fixées dans le cadre de l'espace de liberté laissé aux Etats membres par le règlement PCP.

2.2.1. Les institutions européennes n'ont défini aucune taille minimale pour le maigre. Seules s'appliquent des dispositions générales telles que la taille minimale du maillage, qui est de 100 mm pour les filets fixes et les filets dérivants<sup>10</sup>. L'ADRM explique que pour un poisson rond tel que le maigre, un filet d'une maille de 100 mm ne peut capturer un individu de moins de 38 cm de long, de sorte que la taille minimale de 30 cm pour la pêche professionnelle contreviendrait à la règle européenne. Toutefois, la taille minimale de 30 cm ne contrevient pas à la règle sur le maillage ; tout au plus pourrait-on soutenir qu'elle est superflue pour la pêche par filet fixe ou dérivant puisque les filets autorisés ne peuvent capturer de si petits poissons. La taille minimale de 30 cm trouve par ailleurs toute sa portée pour d'autres « métiers » de pêche, par exemple les palangres qui sont des lignes sur lesquelles sont fixés de multiples hameçons et pour lesquelles la règle du maillage minimal ne joue pas.

Nous n'irions pas jusqu'à soutenir que les arrêtés litigieux sont hors champ du droit de l'Union européenne. La politique commune de la pêche est une compétence exclusive de l'Union en vertu de l'article 3 du TFUE et l'Etat ne peut agir que dans la mesure où le règlement PCP l'a autorisé. Toutefois, le règlement laisse une grande liberté aux Etats dès lors que les mesures qu'ils adoptent ne s'appliquent qu'à leurs navires. Il est seulement exigé que ces mesures soient au moins aussi strictes que les règles européennes, ce qui est le cas ici puisqu'il n'y a pas de taille minimale pour le maigre au niveau européen, et qu'elles respectent les objectifs de la PCP énoncés à l'article 2 du règlement, qui sont formulés en termes généraux. C'est d'ailleurs la réponse qu'a faite la direction responsable de la Commission européenne (DG MARE) à l'ADRM qui l'avait saisie d'une plainte.

2.2.2. L'ADRM se prévaut aussi de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008. Cette directive a une portée très large puisqu'elle impose aux Etats de définir des

<sup>10</sup> Cf. aujourd'hui l'annexe VII du règlement n° 2019/1241, applicable aux « eaux occidentales australes » dont fait partie le golfe de Gascogne, partie B.2.

stratégies marines prenant en compte l'ensemble des activités humaines ayant une incidence sur ces milieux, dont la pêche, en vue d'atteindre un bon état écologique de ceux-ci au plus tard en 2020, objectif qui n'a sans doute été atteint que de manière incomplète... Mais elle laisse une grande latitude aux Etats pour définir leur stratégie, assortie de plans d'action et d'indicateurs de leur choix, de sorte qu'il est bien difficile d'en tirer un constat de violation du droit de l'Union.

**2.3.** En revanche, dès lors que le droit de l'Union donne une liberté à l'Etat pour prendre des mesures réglementaires complémentaires à celles de la PCP, l'Etat est dans cette mesure soumis aux obligations qui lui incombent en droit interne.

2.3.1. La configuration n'est pas sans rappeler celle de l'affaire que vous avez récemment jugée sur la mutagénèse (CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, n° 388649, Rec.). Dans une matière régie par une directive européenne qui laissait néanmoins à l'Etat la possibilité d'invoquer des clauses de sauvegarde, vous avez jugé que l'invocation du principe constitutionnel de précaution était opérante et qu'il appartenait à l'Etat d'apprécier si les risques pour l'environnement justifiaient qu'il active ces clauses. De manière générale, lorsque l'Etat est contraint par le droit de l'Union d'agir dans un sens déterminé, les normes législatives et réglementaires de droit interne ne peuvent être utilement invoquées et même le respect des normes constitutionnelles n'est examiné que par le truchement des principes équivalents de droit de l'Union, lorsque ceux-ci existent (CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110, Rec.). Mais dans la mesure où le droit de l'Union laisse l'Etat libre d'agir, les moyens de droit interne redeviennent opérants.

En l'espèce, les obligations qui incombent au ministre découlent de trois niveaux de norme : le principe de précaution énoncé par l'article 5 de la Charte de l'environnement ; le principe d'exploitation durable des ressources halieutiques, dans le cadre d'une approche écosystémique réduisant au minimum les incidences négatives sur l'environnement, énoncé par l'article L. 911-2 du CRPM ; les nécessités de la « *bonne gestion de l'espèce* », critère de la fixation d'une taille minimale autonome en droit français en vertu du III de l'article D. 922-1 du même code. Habilité à agir en vertu du droit de l'Union, l'Etat peut être tenu de le faire en vertu du droit national.

On objectera que les mesures prises par la France ne s'appliquant qu'à ses propres navires, il serait plus pertinent de renforcer les règles européennes lorsqu'elles s'avèrent d'un niveau insuffisant pour protéger une espèce. L'article 11 du règlement PCP qui habilite l'Etat à agir pour respecter ses obligations environnementales lui permet d'ailleurs aussi de saisir la Commission pour qu'elle prenne des mesures à son niveau. L'insuffisance des règles européennes peut être contestée par des voies de droit comme le recours en carence ou des questions préjudicielles en appréciation de validité. Elle ne dispense pas pour autant l'Etat de respecter ses propres lois : la voie d'un renforcement des seules règles nationales peut parfois s'imposer si elle est adaptée aux circonstances. Dans la présente affaire, en tout état de cause, la pêche du maigre concerne essentiellement des pêcheurs français et les problèmes de concurrence avec les pêcheurs d'autres Etats ne se posent donc pas.

2.3.2. Les parties se sont livrées à un débat nourri sur les critères à prendre en compte pour fixer la taille minimale.

Le droit de l'Union est ici plus prescriptif que le droit national. L'article 15.10 du règlement PCP dispose que des « *tailles minimales de référence de conservation peuvent être établies dans le but de veiller à la protection des juvéniles d'organismes marins* ». L'article 13 du règlement du 20 juin 2019 est dans le même sens. L'article 2.2 du règlement PCP fixe comme objectif d'atteindre le « *rendement maximum durable* » (RMD), défini comme « *le rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction* » (article 4.1.7). En droit français, l'enjeu de la protection des juvéniles n'apparaît que dans l'intitulé de la section où figurent les dispositions sur la taille minimale mais pas dans les dispositions législatives ou réglementaires elles-mêmes. Et si le RMD figure à l'article D. 922-1, c'est lorsque le ministre fixe une taille supérieure à celle prévue par la réglementation européenne et pas lorsque comme en l'espèce, celle-ci est muette pour l'espèce concernée.

Vous pourrez néanmoins incorporer ces notions dans votre contrôle. D'une part, les articles 11 et 19 du règlement PCP disposent que les mesures nationales doivent respecter les objectifs de la PCP énoncés à l'article 2, et le RMD en fait partie. D'autre part, le fait que la protection des juvéniles figure dans l'intitulé de la subdivision du CRPM sur les tailles minimales montre bien qu'il s'agit de l'enjeu sous-jacent à leur fixation. Enfin, et à l'évidence, l'impératif de gestion durable de l'espèce énoncé par la loi passe par la protection des juvéniles, puisqu'il est nécessaire qu'un nombre suffisant d'individus atteignent l'âge où ils peuvent se reproduire afin d'assurer le renouvellement du stock.

Résulte-t-il de cette nécessité de protection des juvéniles une obligation de fixer la taille minimale de capture à un niveau supérieur à la taille de maturité, soit 80 cm en l'espèce ? C'est ce que soutient l'ADRM. D'autres paramètres doivent néanmoins être pris en compte. La pêche de juvéniles n'est pas nécessairement une menace pour la durabilité de la pêcherie s'il en subsiste une proportion suffisante. Le ministre et l'IFREMER soulignent également que la fixation d'une taille minimale de capture aussi élevée sans modification de la taille minimale des filets conduirait seulement les pêcheurs à rejeter à la mer un grand nombre de poissons morts, sans bénéfice écologique. Le relèvement du maillage à un niveau correspondant à la taille de maturité du maigre ne serait pas non plus envisageable car les pêches au chalut ou aux filets fixes ou dérivants, qui représentaient en 2009 la grande majorité des captures du maigre, sont plurispécifiques et ne ciblent pas uniquement le maigre : ces opérateurs seraient alors totalement empêchés de capturer des espèces plus petites.

Pour vous convaincre, l'ADRM produit une abondante littérature scientifique montrant que la limitation de la pêche à la capture des grands individus permet d'atteindre le rendement économique optimal, qui serait encore meilleur que le RMD. En effet, une taille minimale de capture élevée conduirait à une diminution en nombre des poissons capturés mais celle-ci

serait plus que compensée par l'augmentation de leur poids, rentabilité écologique et économique étant ainsi combinées. Le raisonnement est séduisant mais il nous paraît aller au-delà de ce qu'imposent aujourd'hui le droit de l'Union, qui est centré sur le RMD, ainsi que le droit interne, le respect du RMD paraissant garantir la durabilité de la gestion exigée par la loi. Il n'est pas acquis que le respect du RMD passe en toutes circonstances par une taille de capture égale à la taille de maturité, d'autant plus que d'autres mesures peuvent être prises : comme l'admet l'ADRM, on peut notamment imaginer que des restrictions de pêche s'appliquent aux périodes de reproduction ou aux zones où se concentrent les juvéniles, qualifiées de nourriceries.

2.3.3. Vous annulerez cependant les décisions de refus du ministre car elles se fondent sur une appréciation erronée des risques justifiant l'application du principe de précaution.

Le dommage pouvant affecter de manière grave et irréversible l'environnement consiste ici dans un nouvel effondrement de la population du maigre dans le golfe de Gascogne. Nous n'avons aucun doute sur le fait que la disparition d'une des rares populations d'une espèce, quelle qu'elle soit, soit un phénomène grave au sens de l'article 5 de la Charte. Quant à l'irréversibilité, elle est attestée par les exemples documentés produits par l'ADRM, qui montrent que l'effondrement d'une population peut se maintenir longtemps après qu'un moratoire sur son exploitation ait été instauré, comme ce fut le cas pour le cabillaud ou pour l'alose.

Vous exigez pour justifier l'application du principe de précaution que des « *éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement* » soient réunis, « *en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques* » (CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, Rec.). Vous exercez un contrôle normal sur cette appréciation du risque et un contrôle de l'erreur manifeste sur les mesures de précaution à prendre lorsque le principe s'applique.

L'essentiel de l'argumentaire du ministre repose sur le constat du maintien des captures à un niveau satisfaisant depuis 2005. Les analyses de l'IFREMER ont varié sur ce point : alors que le rapport de 2009 soulignait encore la fragilité de la situation, le mémoire en observations qu'il a produit devant vous indique que « cette stabilité doit plutôt être considérée comme un signe rassurant sur l'état de la population ». Toutefois, l'ADRM produit sans être utilement contredite un grand nombre d'études scientifiques montrant qu'une stabilité des captures pendant plusieurs années peut précéder un effondrement brutal. Une analyse rétrospective de l'ensemble des effondrements de pêcheries intervenus dans le monde depuis 50 ans montre ainsi qu'un cinquième ont présenté ce profil « en plateau », notamment l'exemple bien connu de la morue de Terre-Neuve. Ce résultat contre-intuitif s'explique notamment par le fait qu'une stabilité des captures peut n'être réalisée qu'au prix d'une augmentation continue de l'effort de pêche, jusqu'au point où le nombre de géniteurs n'est plus suffisant pour assurer le renouvellement.

D'autres indices corroborent le risque d'effondrement. Le maigre a déjà connu au cours des dernières décennies plusieurs épisodes de quasi-disparition. Si les captures se maintiennent depuis 15 ans à un niveau significatif, elles n'ont jamais plus dépassé le seuil des 1 000 tonnes depuis 2008. Votre rapporteur public a eu la curiosité de consulter les données de FranceAgriMer sur les captures, qui sont publiques, au cours des dernières années : on observe une nette décreue au cours des années 2018 et 2019, le niveau de 542 tonnes étant le plus faible depuis 2004. Enfin, les tailles minimales fixées par les arrêtés litigieux impliquent qu'une forte proportion de la pêche concerne des juvéniles, ce qui constitue un facteur supplémentaire de fragilité.

En outre, la carence dans l'obligation d'évaluation du risque qui découle du principe de précaution est ici flagrante. Les seules données disponibles sont celles relatives aux captures, ce qui signifie que la pêcherie est gérée à l'aveugle, sans aucune étude depuis 2009 et sans évaluation de la population totale. Dans un bilan du bon état écologique des poissons pêchés en France réalisée en 2019, l'IFREMER compte ainsi le maigre parmi les trois seules espèces « non évaluées ». Le ministre annonce pour cette année la réalisation d'une évaluation de la biomasse des géniteurs, mais à la date à laquelle vous statuez, cette seule perspective ne peut modifier votre appréciation.

2.3.4. Vous annulerez donc les décisions de refus d'abrogation attaquées. Vous enjoindrez seulement au ministre de réexaminer la demande tenant à relever les tailles minimales de capture, en fixant un délai d'un an. En effet, compte tenu de son motif, l'annulation n'implique pas nécessairement un relèvement de la taille, soit parce que de nouvelles données disponibles auront permis de dissiper les inquiétudes sur la population du maigre, soit parce que d'autres mesures de gestion seront apparues plus opportunes, la nécessité du relèvement de la taille s'appréciant en tant compte des autres aspects de la réglementation. Vous rejetterez les autres conclusions aux fins d'injonction, qui vont au-delà de ce qu'implique l'annulation.

### **3. La troisième requête de l'ADRM (n° 429018) concerne le bar européen**

**3.1.** Bien mieux connu du grand public que le maigre, le bar ou « loup de mer » bénéficie aussi d'un suivi plus attentif. Le Conseil international pour l'exploitation de la mer (CIEM), une organisation scientifique internationale qui regroupe vingt Etats membres, rend régulièrement des avis sur son état de conservation et formule des recommandations à l'Union européenne quand aux mesures de gestion de la pêche à prendre en conséquence. L'IFREMER conduit plusieurs projets d'enrichissement des connaissances sur cette espèce.

La réglementation de la pêche du bar diffère selon que l'on se situe au nord ou au sud du 48<sup>e</sup> parallèle, ligne qui passe par la commune d'Audierne, légèrement au sud de la pointe du Raz, et qui sépare les régions maritimes n° VII (Manche et mer Celtique) et n° VIII (golfe de Gascogne). Le stock de bar dans la région n° VIII fait l'objet de vives préoccupations depuis quelques années et la Commission a décidé en 2015<sup>11</sup> de porter la taille minimale de capture

<sup>11</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/1316 de la Commission du 30 juillet 2015 portant dérogation au règlement

de 36 à 42 cm. Dans la région n° VIII, la réglementation européenne a en revanche été maintenue à 36 cm<sup>12</sup> mais la France a pris l'initiative d'une réglementation nationale plus contraignante, par un arrêté ministériel du 24 novembre 2016 créant un régime national de gestion pour la pêche professionnelle de bar européen dans le golfe de Gascogne. Cet arrêté porte la taille minimale à 38 cm et instaure une mise sous quota des captures. Un nouvel arrêté, abrogeant le précédent, abaisse le plafond des captures mais maintient la taille inchangée mais maintient la taille minimale à 38 cm. Comme pour le maigre, la pêcherie du bar dans le golfe de Gascogne est presque exclusivement française (96 % des captures), ce qui justifie l'existence de cette réglementation nationale.

L'ADRM estime ces mesures insuffisantes et a formé un recours contentieux contre cet arrêté. Vous êtes ainsi saisis, à la différence de l'affaire précédente, d'un recours direct en excès de pouvoir et non d'un « recours *Alitalia* ». L'association ne conteste pas seulement la taille minimale mais aussi l'absence d'un certain nombre de mesures dans l'arrêté, à savoir des prescriptions sur le maillage des filets en adéquation avec la taille demandée, une répartition du quota de pêche par métier et l'interdiction de la pêche pendant la période de reproduction, mesure qualifiée de « repos biologique ».

**3.2.** Ceci nous conduit à quelques considérations générales sur votre degré et vos modalités de contrôle quant au pouvoir d'appréciation de l'administration en la matière.

Vous exercez un contrôle normal sur les décisions ministérielles procédant à la répartition des quotas de pêche (CE, 11 février 2002, *Société d'armement à la pêche Jego-Quére et autres*, n° 220569, Tab. ; 3 mai 2004, *Fonds régional d'organisation du marché du poisson (FROM NORD) et autres*, n° 251093, Tab.). Comme l'expliquait François Séners dans ses conclusions sur la première de ces décisions, le plein contrôle se justifie par l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie que constituent ces mesures de police économique<sup>13</sup>. Nous ne voyons pas de raison de retenir un degré de contrôle différent selon le type de mesures de gestion : il n'y aurait guère de sens à exercer un contrôle normal sur la répartition des quotas et un contrôle de l'erreur manifeste sur la taille des poissons ou le maillage des filets.

Pour autant, dès lors que le ministre dispose d'une large palette d'instruments pour encadrer les activités de pêche (quotas, taille des captures, règles techniques sur les engins, restrictions spatiales et temporelles), il nous paraît indispensable de lui reconnaître un pouvoir d'appréciation étendu sur leur choix. La requête de l'ADRM illustre bien comment vous pourriez être amenés, si vous deviez exercer un plein contrôle sur chaque mesure prise isolément, à réécrire la réglementation de la pêche du bar à la place de l'administration. Tel

---

(CE) n° 850/98 du Conseil en ce qui concerne la taille minimale de référence de conservation pour le bar (*Dicentrarchus labrax*). Ces dispositions sont aujourd'hui reprises à l'annexe VI A du règlement (UE) n° 2019/1241 du 20 juin 2019 précité.

<sup>12</sup> Cf. annexe VII A du règlement du 20 juin 2019.

<sup>13</sup> Ce sont des justifications identiques qui ont conduit à l'affirmation progressive d'un contrôle normal en matière d'appellations d'origine (cf. dernièrement CE, 13 juin 2018, *Association des éleveurs de brebis laitières*, n° 411663, Tab.).

n'est pas votre rôle : il ne vous appartient pas de vous substituer au pouvoir réglementaire dans le choix des mesures les mieux à même de concilier la protection des espèces marines et la prise en compte des intérêts économiques des pêcheurs.

Nous pensons en réalité que votre contrôle doit changer de focale. Il ne doit pas porter sur le choix de telle ou telle règle mais sur le niveau de protection de l'espèce considérée assuré par l'ensemble des mesures. Le degré de contrôle dépend de l'étendue des connaissances sur les risques pour l'environnement qui sont encourus. Si les données disponibles, telles qu'elles résultent des pièces du dossier, permettent de mettre en évidence un danger pour la durabilité de l'espèce, alors vous êtes dans le champ du principe de prévention énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement et vous exercez alors un contrôle normal sur le caractère suffisant des mesures adoptées (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° 344522, Rec.). Dans cette affaire qui concernait la réglementation de la pêche à l'anguille, vous aviez d'ailleurs confronté l'ensemble des règles fixées par le décret attaqué à l'article 3. S'il existe une incertitude sur la réalité du danger, comme dans la précédente affaire, vous êtes dans le champ d'application du principe de précaution : vous n'exercez un plein contrôle que sur l'existence d'un risque qui ne soit pas purement hypothétique et un contrôle de l'erreur manifeste sur le choix des mesures de précaution (décision *Stop THT* précitée).

Si vous annulez la réglementation attaquée en raison de l'insuffisance des mesures d'encadrement de la pêche, il vous appartient ensuite de lui enjoindre, soit à la demande d'une des parties soit d'office, de prendre des nouvelles mesures de nature à garantir une protection de l'environnement suffisante. L'injonction est globale et le pouvoir réglementaire retrouve ici sa marge d'appréciation : il peut choisir n'importe quelle combinaison de mesures dès lors qu'elles assurent ensemble la protection requise. Le contrôle du caractère suffisant relèvera le cas échéant du juge de l'exécution.

Cette configuration n'est pas sans rappeler l'affaire examinée ce matin par l'Assemblée du contentieux. L'administration avait été saisie initialement d'une demande de prendre toutes mesures utiles pour ramener la pollution de l'air en-dessous des maxima prévus par la directive européenne. En annulant la décision de refus de prendre ces mesures et en enjoignant à l'administration de définir des plans d'action (CE, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la Terre*, n° 394254, Rec.), vous lui avez fixé une obligation de résultat, en lui laissant le choix des mesures à prendre. De même, s'agissant des arrêtés relatifs à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, le juge de l'excès de pouvoir examine globalement si l'administration a pris « toute mesure (...) qui s'avère nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement » (CE, 26 juin 2019, *Association Générations Futures et Association Eau et Rivières de Bretagne*, n° 415426 et 415431, Rec.).

Le caractère global du contrôle que nous vous proposons doit bien sûr se concilier avec l'interdiction de statuer au-delà des conclusions : si, comme dans les affaires sur le maigre, la requête ne porte que sur une mesure telle que la taille minimale, c'est seulement celle-ci qui pourra être annulée, mais vous apprécierez sa légalité en tenant compte du reste de la

réglementation et en examinant si, combinée avec ces autres mesures, la mesure critiquée assure une protection suffisante. L'injonction que vous prononcerez portera sur la mesure annulée mais le ministre pourra néanmoins choisir d'autres mesures de portée équivalente ; par exemple, il lui sera ordonné de relever la taille minimale de capture ou la dimension du maillage, sauf à prendre d'autres mesures assurant une protection suffisante de l'espèce concernée.

**3.3.** C'est ainsi que vous examinerez si l'arrêté attaqué a suffisamment garanti la durabilité de l'exploitation du bar, comme le prescrivent l'article 2 du règlement PCP et l'article L. 911-2 du CRPM.

L'état de conservation du bar dans le golfe de Gascogne est connu avec précision. Le dernier avis du CIEM connu lors de l'édition de l'arrêté, en date du 31 octobre 2018, montre que la biomasse de la population en âge de procréer a décliné de manière continue depuis 2010 et atteint le seuil dit « B Trigger », dont l'objet est d'indiquer le niveau en-dessous duquel des mesures correctrices doivent être prises pour revenir au « rendement maximal durable ». Quant à la mortalité par pêche, elle oscille autour du niveau « F MSY » qui permet d'atteindre le RMD, mais elle lui est légèrement supérieure. Ces données sont certes moins critiques que celles de la population en Manche et en mer Celtique, où la biomasse est descendue en-dessous du seuil « Blim », niveau auquel la population est menacée d'effondrement, et où elle peine à remonter en dépit des mesures prises depuis 2015. La tendance à la diminution n'en est pas moins préoccupante, de même que le faible niveau du « recrutement » (le nombre annuel de nouveaux individus), bien inférieur en moyenne depuis 10 ans à ce qu'il était dans le passé. L'évaluation réalisée par l'IFREMER le Muséum national d'histoire naturelle montre que le bar du golfe de Gascogne n'atteint pas le « bon état écologique » en raison de la surpêche et de la dégradation de certains de ses habitats, les « nourriceries » où grandissent les bars n'ayant pas encore atteint la maturité. Il n'est pas nécessairement souhaitable d'attendre que la situation soit plus dégradée pour renforcer la protection, puisque cela conduit alors à des restrictions plus brutales et plus pénalisantes pour les pêcheurs.

S'agissant des mesures prévues par la réglementation, différentes critiques de l'ADRM apparaissent pertinentes, même si elles ne suffiraient pas nécessairement à justifier l'annulation de telle ou telle mesure prise isolément. Il n'est d'abord pas contesté que la taille de maturité du bar, c'est-à-dire la taille à partir de laquelle au moins 50 % des femelles sont en mesure de se reproduire, est de 42 cm. L'étude « BARGIP » conduite par l'IFREMER a montré qu'il n'y avait pas de différence sur ce point entre le nord et le sud du 48<sup>e</sup> parallèle<sup>14</sup>. La différence entre 38 et 42 cm peut sembler ténue, mais il existe une forte proportion de bars capturés entre ces deux tailles et un changement de quelques centimètres peut donc considérablement influencer sur la proportion de juvéniles dans l'exploitation. Le ministre admet d'ailleurs la nécessité d'un relèvement progressif de cette taille minimale.

<sup>14</sup> Les eaux plus chaudes conduisant à une maturation plus rapide, il était théoriquement envisageable que la taille de maturité soit inférieure dans les eaux méridionales, mais cette étude ne l'a pas confirmé.

Le deuxième sujet est celui du maillage des filets. A la date d'adoption de l'arrêté, le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins prévoyait en son annexe VII une taille minimale de 80 mm pour les filets fixes. Des règles plus contraignantes ont certes été fixées par une délibération du CNPMM du 16 octobre 2017, homologuées par arrêté du ministre, qui prévoient un maillage d'au moins 100 mm pour les filets fixes et les chaluts pélagiques, mais l'ADRM soutient sans être contredite que ce maillage permet de capturer des bars de 38 cm, ce qui ne serait donc pas cohérent avec une taille minimale de 42 cm. Le fait que ces règles soient fixées par le CNPMM, en vertu de l'article L. 921-2-1 du CRPM<sup>15</sup>, ne fait pas obstacle à ce qu'une décision du ministre en la matière soit contestée car il s'agit d'une compétence concurrente.

Le troisième sujet est celui de l'autorisation de la pêche lors de la période de reproduction entre janvier et mars, qui n'est aujourd'hui soumise à aucune restriction. Il s'agit d'un point sensible car il illustre particulièrement la tension entre enjeux écologiques et économiques : l'exploitation lors de cette période est susceptible d'entraîner la capture de nombreux bars avant qu'ils aient pu se reproduire mais elle est aussi un moment de forte rentabilité car les poissons se regroupent dans des lieux bien identifiés et sont plus faciles à pêcher.

L'ADRM verse au dossier plusieurs études qui montrent que cette pratique est également préjudiciable aux dauphins. Les échouages de dauphins victimes de blessures causées par les filets de pêche qui les capturent accidentellement se sont multipliés ces dernières années sur les côtes atlantiques, les années 2017, 2019 et 2020 (au vu de ses premiers mois) ayant été particulièrement meurtrières. Ils sont fortement concentrés durant la période hivernale, de janvier à mars, qui est aussi celle où la pêche au bar atteint son intensité maximale. Les échouages ne rendent visible qu'une petite partie de la mortalité des dauphins par pêche, la majorité des cadavres coulant au fond ou étant emportés au large. Plusieurs études connues à la date de l'arrêté attaqué montrent que les captures accidentelles de dauphins sont particulièrement fréquentes durant la pêche au bar, car le régime alimentaire de ces deux espèces est similaire. L'enjeu de la protection des dauphins doit donc être pris en compte dans la réglementation de la pêche du bar puisque l'article L. 911-2 du CRPM prescrit une approche « *écossystémique* », c'est-à-dire qui appréhende l'ensemble des incidences sur l'écosystème et pas seulement sur l'espèce cible.

En revanche, la critique liée à l'absence de répartition du quota de pêche fixé par l'article 2 de l'arrêté attaqué en sous-quotas par métiers, c'est-à-dire par catégorie d'engins de pêche (chalut, filet fixe, hameçon, etc), peut être écartée. Les articles L. 921-4 et R. 921-35 ne prévoient en effet la répartition du quota qu'entre producteurs et organisations de producteurs.

---

<sup>15</sup> « *L'autorité administrative peut, après avis du comité national ou des comités régionaux mentionnés à l'article L. 912-1, prendre des mesures d'ordre et de précaution destinées à organiser la compatibilité entre les métiers dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française et décider de mesures techniques particulières pour organiser une exploitation rationnelle de la ressource de pêche, notamment dans les frayères et nourriceries, ou rendre obligatoires les délibérations adoptées à la majorité des membres des conseils du comité national et des comités régionaux dans ces mêmes domaines.* »

Le ministre n'a donc pas le pouvoir de faire ce que l'ADRM demande, sauf à modifier la réglementation.

Au total, dans le cadre du contrôle global que nous avons présenté, vous jugerez que l'ensemble des mesures aujourd'hui prévues par l'arrêté attaqué ne garantit pas suffisamment la durabilité de l'exploitation du bar dans le golfe de Gascogne. Vous l'annulerez donc dans la mesure demandée par la requête, en tant qu'il fixe une taille minimale de 38 cm à l'article 1<sup>er</sup> et en tant qu'il ne prévoit pas de règles plus exigeantes sur le maillage des filets ni de restriction à la pêche durant la période de reproduction.

**3.4.** Vous statuerez ensuite comme juge de l'injonction sur les suites à donner à cette annulation, en prenant en compte la situation de fait et de droit à la date à laquelle vous vous prononcez. Vous tiendrez donc compte des modifications apportées à l'arrêté attaqué par un arrêté du 4 février 2020, qui a relevé la taille minimale à 40 cm et abaissé le quota à 2 032 tonnes au lieu de 2 150 tonnes. Il vous faut déterminer si ces mesures mettent suffisamment en œuvre l'impératif de protection.

Deux avis du CIEM en date du 26 mai et du 30 juin 2020 apportent des données nouvelles déterminantes, qui jouent de manière contrastée. L'avis du 30 juin 2020 porte sur la dernière évaluation annuelle de la situation du bar. Celle-ci est en amélioration, la biomasse des géniteurs marquant pour la première fois une stabilisation et la mortalité par pêche repassant en-dessous du rendement maximal durable. Compte tenu du renforcement des mesures réglementaires par l'arrêté du 4 février et de ces évolutions, vous jugerez qu'il n'y a pas lieu à la date à laquelle vous statuez d'enjoindre au ministre de prendre de nouvelles mesures justifiées par la protection du bar, qui apparaît pour l'instant suffisamment assurée. Ceci ne préjuge pas bien sûr d'évolutions ultérieures qui seraient rendues nécessaires par une nouvelle dégradation.

En revanche, l'avis du CIEM du 26 mai 2020 sur les captures accidentelles de dauphins dans le golfe de Gascogne renforce les préoccupations que nous avons évoquées dans le cadre de l'annulation. Cet avis a été rendu sur saisine de la Commission européenne à la suite d'une demande formulée par plusieurs ONG. Il ne traite pas spécifiquement du bar mais les mesures recommandées par le CIEM portent sur les pêcheries les plus concernées par les captures accidentelles et l'on a vu que la pêche au bar en faisait partie. L'organisme international confirme tout d'abord l'ampleur de la menace pesant sur cette population de dauphins, en raison de la surmortalité qu'elle induit qui s'ajoute à d'autres facteurs, tels qu'une moindre efficacité de la reproduction due à des perturbateurs endocriniens. Il souligne la nécessité d'une politique de rétablissement dans la durée car la fécondité des dauphins, qui sont des mammifères, est sans commune mesure avec celle des poissons et exclut toute reconstitution rapide. Il valide les mesures qui lui avaient été soumises par plusieurs ONG consistant à fermer les pêcheries les plus concernées durant tout ou partie de la période hivernale.

Le gouvernement n'est pas resté inactif sur le sujet. Un arrêté du 26 décembre 2019<sup>16</sup> impose désormais aux navires de plus de 12 mètres pêchant au chalut pélagique<sup>17</sup> entre le 1<sup>er</sup> janvier

et le 30 avril de chaque année d'utiliser un dispositif de dissuasion acoustique, dit « pinger », afin de limiter l'entrée des cétacés dans les chaluts. L'avis du CIEM mentionne ces dispositifs comme une mesure potentiellement efficace au vu de quelques expérimentations, tout en soulignant que celles-ci doivent être confirmées. L'arrêté du 26 décembre 2019 ne concerne pas l'ensemble des navires pratiquant la pêche au bar, notamment ceux utilisant les filets fixes.

L'injonction que vous prononcerez sera marquée par la prudence et la nécessité. Prudence car la pêche au bar n'est pas la seule à jouer un rôle dans la surmortalité des dauphins et le sujet mérite sûrement un débat plus large que celui-ci, qui s'est présenté en quelque sorte par ricochet. Nécessité cependant car la loi et le règlement PCP imposent bien, dans le cadre de la réglementation de la pêche d'une espèce, de prendre en compte les incidences sur l'écosystème et ces relations entre bars et dauphins en sont une claire illustration. Les pièces du dossier montrent suffisamment le rôle spécifique de la pêche au bar dans les captures accidentelles et la nécessité de renforcer les mesures prises pour « *réduire au minimum* » ces incidences, conformément à l'article 2.3 du règlement PCP. Vous enjoindrez donc au ministre de prendre des mesures de nature à réduire les incidences de la pêche au bar sur les captures de cétacés, dans un délai de six mois.

#### **4. La dernière requête (n° 429469), qui émane de la Fédération nationale de la plaisance et des pêches en mer (FNPP), concerne la répartition des quotas de thon rouge pour la pêche de loisir<sup>18</sup>**

L'acte attaqué est un arrêté du 27 mars 2019 précisant les conditions d'exercice de la pêche de loisir réalisant des captures de thon rouge (*Thunnus thynnus*)<sup>19</sup> dans le cadre du plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée pour l'année 2019. Le thon rouge est très prisé pour sa chair, qui est utilisée notamment pour les sushi et les sashimi. Les menaces pesant sur cette espèce et les autres espèces de thons ont conduit à la création d'une organisation internationale, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), qui a adopté en 2006 un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Ce programme est mis en œuvre par l'Union européenne dans le cadre de règlements, mis à jour en fonction des recommandations de la CICTA. Le dernier en date est le règlement (UE) 2016/1627 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016<sup>20</sup>. Le thon rouge étant

<sup>16</sup> Arrêté du 26 décembre 2019 portant obligation d'équipement de dispositifs de dissuasion acoustique pour les chaluts pélagiques dans le golfe de Gascogne.

<sup>17</sup> A la différence du chalut de fond, le chalut pélagique évolue entre la surface et le fond sans être en contact avec celui-ci.

<sup>18</sup> Sont reproduites ici uniquement les conclusions relatives à l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître de cette requête en premier et dernier ressort, et non celles relatives au fond de l'affaire, qui n'avaient été prononcées qu'à titre subsidiaire au cas où la formation de jugement retiendrait sa compétence/

<sup>19</sup> Il est parfois appelé thon rouge du nord ou thon rouge de l'Atlantique, pour le distinguer de deux autres espèces de thon rouge que l'on trouve dans d'autres régions du monde : le thon rouge du sud (*Thunnus maccoyii*) et le thon rouge du Pacifique (*Thunnus orientalis*).

<sup>20</sup> Relatif à un programme pluriannuel de rétablissement des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la

également très apprécié par les pêcheurs non professionnels en raison de ses qualités sportives, le règlement prévoit en ses articles 18 et 19 la mise en place par les Etats membres de quotas spécifiques pour la pêche sportive et récréative.

C'est sur cette base qu'a été pris l'arrêté attaqué, qui contient des dispositions de plusieurs types. Il comporte des règles générales comme la limitation des captures à un thon par navire et par jour ou l'exigence d'un baguage des thons capturés. Il procède aussi à la répartition du quota pour la pêche de loisir, qui s'élève pour 2019 à 54 tonnes, entre différentes fédérations ou collectifs, la FNPP recevant près de la moitié avec un sous-quota de 26,410 tonnes, ainsi qu'à celle des bagues qui sont également contingentées. La FNPP s'estime défavorisée et vous demande l'annulation de cet arrêté.

Nous croyons que comme le soutient le ministre de l'agriculture, vous êtes incompetents pour connaître de cette requête en premier et dernier ressort. Selon votre jurisprudence constante, la répartition des quotas de pêche n'est pas un acte réglementaire (CE, 8 juillet 1993, *Fonds régional d'organisation du marché du poisson et autres*, n° 133143, Inédit et les conclusions du président Toutée; 7 novembre 2019, *Organisation de producteurs « Pêcheurs d'Aquitaine »*, n° 416109, Inédit). Dans une affaire *Société Cobrenord* (CE, 13 décembre 2017, n° 403010, Inédit et les conclusions de Vincent Daumas), vous n'avez admis votre compétence qu'au titre de la connexité avec une requête dirigée contre le refus d'abroger les dispositions réglementaires dont les arrêtés de répartition des quotas faisaient application. Vous avez d'ailleurs renvoyé récemment au tribunal administratif de Montpellier une autre affaire concernant la répartition des quotas de thon rouge, cette fois-ci pour la pêche professionnelle (CE, 30 mars 2018, *Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie (SPMLR)*, n° 409701, Inédit).

Le doute peut venir du caractère mixte de l'arrêté attaqué, qui comporte des dispositions réglementaires et non réglementaires, et du fait que la FNPP en demande l'annulation dans son entier. Il en allait toutefois de même dans l'affaire *Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie*. Vous ne vous arrêtez pas nécessairement à la formulation des conclusions et vous vous attachez à cerner ce que vise véritablement la requête. Ce sont parfois les moyens, lorsqu'ils ne se rapportent qu'à une partie de l'acte attaqué, qui vous permettent de regarder une requête comme dirigée uniquement contre cette partie. Ce n'est cependant pas une condition nécessaire : dans une affaire où un requérant demandait l'annulation de la totalité d'un arrêté d'homologation d'une AOC et soulevait un moyen de légalité externe susceptible de provoquer l'annulation totale, vous avez ainsi estimé qu'eu égard « aux termes dans lesquels est formulée la requête », celle-ci devait être regardée comme tendant à une annulation partielle (CE, 12 décembre 2018, *Société SCEA du Château Montel et autres*, n° 409449, Inédit, §18). En l'espèce, il est clair que la FNPP ne conteste que la répartition des quotas de pêche et des bagues.

---

Méditerranée et abrogeant le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil.

Cette lecture réaliste plutôt que formaliste des conclusions nous paraît nécessaire. Comme vous jugez irrecevable une requête dirigée contre une partie d'un acte lorsque cette partie est indivisible du reste (cf. par exemple CE, 27 avril 2011, *Rouzet*, n° 326936, Tab.), les avocats demandent souvent par précaution l'annulation totale. Cela peut se comprendre mais ne doit pas conduire à donner à leur requête une portée sans rapport avec ce qui intéresse le requérant. En outre, la lecture formaliste aurait pour inconvénient de permettre aux acteurs concernés par la répartition des quotas de pêche, qui figure souvent dans des actes mixtes, de choisir leur juge selon la rédaction de leur requête.

Les arguments de la FNPP ne vous convaincront pas. Le fait que le JRCE se soit prononcé sur le référé-suspension en le rejetant pour défaut d'urgence (18 avril 2019, *FNPP*, n° 429470, Inédit) ne préjuge pas de votre compétence, le JRCE étant compétent dès lors que le litige n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence directe du Conseil d'Etat (CE, 30 décembre 2009, *Commune de Sucy-en-Brie*, n° 333704, Tab.).

Vous renverrez donc l'affaire au tribunal administratif de Paris, compétent en vertu de l'article R. 312-1 du CJA. L'article R. 310-1, qui donne compétence au tribunal dans le ressort duquel se trouve le lieu d'exercice de la profession, n'est en effet pas applicable à la pêche de loisir.

**PCMNC :**

- sous les n° 428271 et 428276, à l'annulation des décisions de refus d'abrogation attaquées et à ce qu'il soit enjoint au ministre de réexaminer la demande de relèvement des tailles minimales de capture du maigre, dans un délai d'un an ;
- sous le n° 429018, à l'annulation de l'arrêté attaqué en tant qu'il fixe la taille minimale de capture et en tant qu'il ne prévoit pas de réglementation du maillage en cohérence avec la taille minimale ni de règle relative au repos biologique, et à ce qu'il soit enjoint au ministre de prendre dans un délai de six mois un ensemble de mesures de nature à assurer une protection suffisante du bar sous le 48<sup>e</sup> parallèle, dans un délai de six mois ;
- sous le n° 429469, à ce que vous renvoyiez l'affaire au TA de Paris.