

La gestion de la pêche française de bar

Michel Morin

Docteur en droit

Consultant, Chercheur associé au CDMO

Introduction

Le bar est une espèce emblématique de la pêche française. Il fait l'objet d'une pêche professionnelle pratiquée par divers métiers ainsi que d'une pêche de loisir très importante. Selon l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche (EUMOFA), malgré la baisse des quantités capturées par les pêcheurs et le déclin des stocks observés ces dernières années, le bar reste pour la France, en valeur, la cinquième espèce pêchée par les professionnels¹. D'après la note de présentation du programme de recherche Bargip mis actuellement en œuvre par l'IFREMER², jusqu'en 2012, de 5 000 à 5 500 tonnes étaient débarquées annuellement pour une valeur, en première vente, de 45 à 55 millions d'euros par an, auxquelles il fallait ajouter environ 2 300 tonnes par an pour la pêche de loisir. Cette espèce est présente en Atlantique Nord-Est depuis les côtes marocaines jusqu'au sud de la Norvège, avec une expansion récente en Mer du Nord³. Ses populations ont été réparties arbitrairement en quatre stocks différents par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), organisation internationale à vocation scientifique⁴. D'après l'IFREMER, on ne sait pas si cette division correspond à une réalité, ni dans quelle mesure il y aurait interpénétration entre les populations de ces différentes zones⁵. Ces quatre stocks sont les suivants : Manche/Mer Celtique/Mer du Nord, Ouest-Irlande/Ouest-Ecosse, Golfe de Gascogne et Eaux Ibériques.

Cette pêcherie s'est développée entre la fin des années 1980 et 2005 suite à des recrutements élevés, probablement grâce à des conditions climatiques favorables. La pêche française est de loin la plus importante et représente environ les trois-quarts des prises, le reste étant pêché notamment par le Royaume-Uni. Ces stocks sont maintenant en déclin dans la plupart des zones et il devient indispensable de réduire la pression de la pêche. L'étude Bargip citée plus haut a pour objectif de combler les lacunes dans la connaissance de ces stocks. La pêcherie française concerne deux stocks : celui de Manche/Mer Celtique/Mer du Nord qui correspond aux divisions CIEM IVb et c, VIIa, d, e, f, g, h et celui du Golfe de Gascogne qui correspond aux divisions CIEM VIIIa et b. La limite entre les

¹ Site Internet : <https://www.eumofa.eu/fr> ; voir le tableau « chiffres-clés par Etat membre » qui est accessible en cliquant sur la carte ; notons aussi que, d'après le rapport du CIEM cité *infra* note 8, il était même en 2008 à la troisième place (le thon n'est pas inclus dans ces statistiques).

² <http://www.ifremer.fr/bar/Projet>

³ Elle est également présente en Méditerranée mais nous n'allons pas évoquer ici la situation spécifique à cette mer.

⁴ Les travaux du CIEM sont concrètement réalisés par les experts scientifiques des organismes nationaux de recherche (notamment l'IFREMER pour la France), d'où l'on voit que cette organisation internationale a surtout pour rôle de mettre en commun les résultats des recherches faites aux différents niveaux nationaux afin de dégager une synthèse des connaissances acquises valable pour l'ensemble de sa zone de compétence. Avec l'UE, le CIEM conclut annuellement un accord pour la fourniture d'avis sur les ressources halieutiques. Cet accord est curieusement intitulé Memorandum of Understanding (MoU), expression utilisée habituellement en droit international public pour des accords de *soft law* qui correspondent à des engagements de nature politique sans obligation juridique contraignante. Or, cet accord UE-CIEM, conclu entre deux sujets de droit international, s'apparente en réalité à un contrat où l'un de ces sujets de droit, le CIEM, agit comme prestataire de service envers l'autre ; ainsi, cet accord contient des clauses financières très précises. Pour le MoU de 2016, voir <http://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/ICES-and-European-Union-sign-Memorandum-of-Understanding-in-Copenhagen.aspx>

⁵ Voir M. Drogou, A. Biseau et R. Le Goff, IFREMER *Les stocks de bar commun et les mesures de gestion de l'Union européenne*, septembre 2014, étude faite pour le compte de la commission de la pêche du Parlement européen (n° 589.083), accessible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses-search.html>.

deux est le parallèle 48° N avec la Manche au nord (divisions VIIId et e) et le Golfe de Gascogne au sud (divisions VIIIa et b). En zone Nord, les débarquements de la pêche professionnelle ont été en 2012 de l'ordre de 4 000 tonnes dont 2 600 tonnes pêchées par les navires français, le reste l'étant principalement par des navires britanniques et, dans une moindre mesure, des navires néerlandais ; en zone Sud (Golfe de Gascogne), la pêche effectuée en 2012 a été de l'ordre de 2 350 tonnes, dont plus de 90% pêchées par la France, le reste l'étant par l'Espagne.

D'après la même étude de l'IFREMER, six métiers en France capturent du bar :

- les chalutiers pélagiques, au nombre de 58, qui ciblent cette espèce en hiver, quand le bar se rassemble pour se reproduire ;
- les chalutiers de fond, très nombreux (808) et qui, pour la plupart, n'exercent pas une pêche ciblée sur cette espèce mais en prennent en tant que capture accessoire ;
- les navires pratiquant les métiers de la ligne, moins nombreux que les précédents (408), mais qui sont en revanche économiquement dépendants de cette espèce ;
- les fileyeurs qui sont aussi relativement nombreux (598) et qui constituent un segment de flotte aux caractéristiques variées, certains navires étant dépendants de cette espèce et d'autres moins ;
- quelques navires qui pêchent à la bolinche (senne de petite taille utilisée à l'origine pour la pêche à la sardine) ;
- quelques autres qui pêchent à la senne danoise dont le mode de fonctionnement rappelle celui du chalut de fond et dont la pêche est surtout une pêche ciblée.

Il appartient aux autorités en charge de la gestion de la pêche d'adopter la réglementation adéquate pour assurer le renouvellement des stocks et la pérennité des activités de pêche dans les meilleures conditions possible. Cette gestion n'est pas une tâche aisée pour cette espèce parce que la pêche professionnelle est pratiquée par des métiers différents, ce qui oblige les autorités responsables à faire des arbitrages entre des métiers concurrents quand il devient nécessaire de mettre en place des mesures de restriction de pêche. De plus, la pêche de loisir est loin d'être négligeable et il est devenu nécessaire d'en tenir compte.

Le présent article a pour objet de faire le point sur l'évolution récente de la réglementation de cette pêcherie. Rappelons à ce propos que, selon l'article 3, 1°, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il s'agit d'un domaine de compétence exclusive de l'UE (« *l'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : ... d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ; ...* »). Dans ce cadre, l'action des États membres consiste à mettre en œuvre cette politique commune dont les règles de base sont actuellement définies par le règlement n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

Nous allons distinguer trois séquences reflétant l'évolution de la réglementation. La première traite de la période allant jusqu'en 2014 (I). Il y eut ensuite le tournant de 2015 où, face au déclin des stocks de bar dans la zone au nord de 48° N, des mesures d'urgence ont été prises par l'UE (II). Enfin, nous analyserons les mesures prises ou proposées pour les années 2016 et 2017 (III).

I. Jusqu'en 2014, une réglementation d'origine professionnelle donnant l'impression d'une pêcherie en expansion

Jusqu'en 2011, la seule réglementation qui existait pour la pêche de ce poisson consistait en l'interdiction de débarquement de bars d'une taille inférieure à 36 cm, interdiction édictée par le règlement n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins (règlement dit « règlement mesures techniques »). Pourtant, le CIEM avait déjà préconisé, dans un avis datant de 2004⁶, de ne pas augmenter l'effort de pêche sur cette espèce, mais cet avis n'a pas été suivi d'effet. Concrètement, l'exercice de cette pêche a commencé à être encadré seulement à partir de 2012, quand

⁶ Les avis du CIEM sont accessibles à partir de son site Internet <http://www.ices.dk/>

le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM)⁷ a adopté les premières règles définissant des limites maximales de capture par navire et prescrivant l'obligation de détenir une licence pour pêcher ce poisson. Avant de décrire cette réglementation d'origine professionnelle, il est intéressant de donner un aperçu des avis émis par le CIEM

1. Les avis du CIEM

En 2010, une première analyse exhaustive de la pêche exercée sur ce stock a été faite par le CIEM. Sur la base de données de capture de 2008, le rapport note, pour la France, un contraste entre l'activité de pêche exercée par les chalutiers pélagiques qui représentaient 45% des captures pour seulement 59 navires pêchant surtout pendant la période de frai en hiver et les ligneurs côtiers qui représentaient 32% des captures pour 567 navires, les captures atteignant presque 1 700 tonnes pour les chalutiers pélagiques et un peu moins de 1 200 tonnes pour les ligneurs⁸.

Après ce rapport, le CIEM a émis chaque année, à partir de septembre 2011, un avis pour la pêche de ce poisson pendant l'année suivante, avis devenant de plus en plus précis avec le temps. Dans cet avis de septembre 2011 concernant la pêche 2012, le CIEM préconisait, pour l'ensemble de l'Atlantique Nord-Est, de limiter l'entrée en pêche des navires pêchant au large, c'est-à-dire en fait surtout les chalutiers pélagiques, et de ne pas accroître les prises. L'année suivante, par son avis de septembre 2012, il a rappelé que l'état des stocks de ce poisson était fortement influencé par l'intermittence d'années où le recrutement en juvéniles était important et d'autres où il était faible. Le CIEM notait à cet égard que la classe d'âge 1989 avait eu un recrutement très élevé, ce qui avait favorisé une pêche importante au milieu des années 1990, alors que c'est un poisson qui croît lentement, devenant adulte vers 4 à 7 ans et pouvant vivre plus de 25 ans. En rappelant cela, le CIEM signifiait qu'il fallait être très prudent dans la gestion de cette pêcherie et a ainsi formulé pour la première fois un avis quantitatif sur cette pêche en indiquant qu'en 2013, la pêche professionnelle ne devrait pas dépasser 6 000 tonnes pour l'ensemble des zones.

Par son avis de juin 2013 concernant la pêche 2014, le CIEM considérait que le stock au nord du 48^{ème} parallèle était surexploité et préconisait dès lors une pêche professionnelle maximale de 2 707 tonnes pour l'ensemble des divisions CIEM de cette zone. Quant aux zones situées au sud de ce parallèle, il préconisait une pêche professionnelle maximale de 1 890 tonnes pour le Golfe de Gascogne et 598 tonnes pour les Eaux Ibériques. Cela exprimait une tendance nette à la baisse par rapport aux 6 000 tonnes globales de l'année précédente (moins 13%).

2. Les délibérations du CNPMEM

Le CNPMEM a commencé à mettre en place une réglementation de cette pêche à partir de 2012. Ces délibérations ont toutes été rendues obligatoires par arrêté du ministre chargé de la pêche maritime. La première délibération de ce genre a été adoptée le 10 novembre 2011 sous le n° 59/2011 et a été rendue obligatoire peu après par arrêté ministériel du 21 novembre 2011. Elle était valide pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012. L'objet de cette délibération était lié, selon le considérant figurant dans son préambule, « à la nécessité de disposer de tous les outils adaptés à une gestion rationnelle, durable et responsable du stock de bar ». Cette délibération a été amendée ou remplacée au cours de l'année 2012 par les délibérations n° 7/2012, 32/2012, B22/2012 et B46/2012 des 27

⁷ Le CNPMEM est un organisme de droit privé chargé de missions de service public et est régi par le livre IX du code rural et de la pêche maritime. Ses missions sont définies par l'article L. 912-2 dudit code qui énonce qu'il « a notamment pour mission : a) d'assurer la représentation et la promotion des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin ; b) de participer à l'élaboration des réglementations en matière de gestion des ressources halieutiques et de récolte des végétaux marins ; de participer à la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées ; ... [jusqu'à h] ». Cette liste de missions, introduite par l'adverbe *notamment*, n'est pas exhaustive. Cela dit, on peut mettre en doute le pouvoir de cette organisation d'adopter des réglementations en matière de gestion des ressources halieutiques puisque le législateur l'a limitée à la fonction de *participer à l'élaboration des réglementations* (cf. point b). Cette question ne sera pas évoquée davantage dans le cadre de cet article.

⁸ Report of the Working Group on Assessment of New MoU species , 11-15 October 2010, p. 185, 186 et tableau p. 218.

février, 19 avril, 20 septembre et 12 décembre 2012 approuvées respectivement par arrêtés ministériels des 12 mars, 14 juin, 25 octobre et 14 décembre 2012⁹. Des délibérations analogues, annulant les précédentes, ont été ensuite régulièrement adoptées. Pour en rester à la période allant jusqu'à l'année 2014 incluse, la pêche pour l'année 2013 a fait l'objet de la délibération B48/2012 du 12 décembre 2012 approuvée par arrêté ministériel du 14 décembre 2012 et la pêche pour l'année 2014 a fait l'objet de la délibération B70/2013 approuvée par arrêté ministériel du 6 novembre 2013. Ces délibérations ont eu notamment pour objet de définir une quantité maximale de bar pouvant être capturée par un navire pratiquant un métier donné et d'instituer un système de licences pour l'exercice de cette pêche.

Louable initiative de la part de la profession, pense-t-on à première vue. Celle-ci prendrait elle-même en charge la réglementation de la pêche sans attendre que les autorités publiques (l'UE ou les autorités françaises) s'en chargent. Toutefois, une analyse du contenu de ces délibérations laisse pour le moins perplexe.

a) La pêche au chalut pélagique

Les quantités maximales pouvant être pêchées par navire étaient identiques au cours de ces trois années : 7 tonnes pendant la quinzaine à cheval sur deux années au moment des fêtes de fin d'année et 9 tonnes par quinzaine pendant le reste du temps, à l'exception du mois d'avril où la pêche autorisée est de 5 tonnes par quinzaine. On observe d'abord que la quantité pouvant théoriquement être pêchée par navire était pendant 10 mois et demi de l'année de 9 tonnes par quinzaine, y compris en dehors de la période de frai. On se demande pour quelles raisons cette limite de capture y était identique à celle de la période de frai (au maximum de décembre à avril) puisque, théoriquement, les chalutiers pélagiques ne ciblent plus le bar en dehors de cette période.

Le nombre maximal de licences pour la pêche au chalut pélagique pour l'année 2012 était fixé à 66, nombre auquel s'ajoute un contingent de réserve de 7 licences. Pour 2013, ce nombre était de 63 avec un contingent de réserve de 6 et, pour 2014, de 62 sans contingent de réserve. Ce nombre de navires pouvant bénéficier de licences est à mettre en parallèle avec les données figurant dans le rapport du groupe de travail du CIEM de 2010 mentionné ci-dessus et avec les avis émis par cette organisation les années suivantes. Selon ce rapport, le nombre de navires pélagiques sous pavillon français était en 2008 de 59, c'est-à-dire inférieur au nombre de licences pouvant être attribuées en 2012 (66), même sans compter le contingent de réserve (7). Cela vient probablement du fait que le CIEM n'avait pris en compte que les navires pêchant au moins un mois avec cet engin de pêche alors que la licence est délivrée par le CNPMM à partir du moment où un navire a pêché au moins 10 tonnes dans l'année (article 2, 1^o). Sachant qu'un chalutier pélagique était autorisé à pêcher jusqu'à 9 tonnes par quinzaine au moment où le bar est véritablement une espèce-cible, il suffisait qu'il pêche deux ou trois jours de plus, disons environ 20 jours, pour atteindre les 10 tonnes et devoir détenir une licence. Il n'est dès lors pas illogique que le nombre de navires détenant une licence soit supérieur au nombre des navires ayant pêché, selon le critère du CIEM, pendant au moins un mois. Notons qu'avec ce critère de 10 tonnes, il a pu en résulter qu'un navire ayant obtenu une licence en 2012 ait augmenté l'année suivante son effort de pêche en pêchant pendant une durée plus longue et augmenté ainsi ses captures. Ce système d'attribution des licences ne permettait donc pas de stabiliser l'effort de pêche par les chalutiers pélagiques au moment de la période de frai.

Ainsi, en mettant en regard, d'une part, le nombre possible de licences et les quantités autorisées à la capture et, d'autre part, les données recueillies par le CIEM, force est de constater que cette délibération n'avait pour objectif ni de limiter l'effort de pêche, ni celui de limiter les captures, alors que cette organisation attirait déjà l'attention sur la nécessité de stabiliser l'effort de pêche.

b) Le chalut de fond

⁹ Sur ces quatre délibérations concernant la pêche 2012, nous n'avons réussi à avoir connaissance que de la n° B22/2012. Ces délibérations n'étant pas annexées à l'arrêté d'approbation publié au JO (elles l'ont été seulement pour l'année 2016), nous en avons demandé communication au CNPMM qui n'a pas répondu. Une demande d'avis a été introduite auprès de la CADA sur ce refus implicite de communication. Quoiqu'il en soit du contenu des délibérations non communiquées, il semble y avoir eu un certain tâtonnement au cours de cette année 2012.

Les contradictions décrites ci-dessus apparaissent également très clairement pour le chalut de fond pour lequel le bar est le plus souvent une prise accessoire. La limite maximale de capture a été fixée à 9 tonnes par quinzaine pour l'ensemble de l'année, soit la même quantité maximale que celle autorisée aux chalutiers pélagiques. On peut s'étonner que cette limite de capture soit aussi élevée puisque, le plus souvent, les navires pratiquant ce métier ne cibleraient apparemment pas cette espèce.

Pour ce segment dans lequel on inclut la senne danoise et la seine écossaise, le nombre de licences prévu par la délibération n° 59/2011 était de 155, avec en plus un contingent de réserve de 16 licences, alors que, d'après l'étude IFREMER citée par le rapport du CIEM de 2010, le nombre de navires de cette catégorie est de 119. De manière analogue à ce qu'on a constaté pour les chalutiers pélagiques, le nombre supérieur de licences pouvant être délivrées provient probablement du fait que la licence est obligatoire dès qu'un navire a pêché au moins 5 tonnes de bar dans l'année alors que le CIEM a pris en compte les navires ciblant le bar pendant au moins un mois de l'année (ou peut-être pêchant une quantité significative de bar pendant au moins un mois puisque les chalutiers de fond ne cibleraient généralement pas ce poisson). Ainsi, tant pour ce qui concerne la limite maximale de capture que le nombre de licences, il y a de quoi être profondément perplexe sur les intentions des auteurs de cette délibération et de l'arrêté ministériel qui l'a approuvée.

c) Les métiers de l'hameçon

Les navires regroupés sous l'expression des « métiers de l'hameçon » et pratiquant la pêche au moyen de lignes, lignes traînantes, cannes, palangres, ont également été dans l'obligation de détenir une licence dès 2012. Celle-ci est obligatoire dès que la production annuelle est supérieure à 1 tonne. Ce groupe est très hétérogène, avec des ligneurs ayant seulement un hameçon sur leurs lignes et pratiquant une pêche parfois très spectaculaire comme par exemple dans les courants très forts de la pointe de Bretagne, ou bien des palangriers mettant à l'eau un nombre très élevé d'hameçons. Ainsi, le nombre maximal d'hameçons est fixé à 3 000 (article 10).

Dans ces conditions, on peut se demander si la création de ce segment très hétérogène, avec des navires ayant des pratiques de pêche différentes, était réellement pertinente. Cela étant, la délibération 59/2011 prévoyait pour 2012 la délivrance de 486 licences, plus 49 dans le contingent de réserve (article 12). Il n'y a pas de plafond d'autorisation de capture fixé pour ce segment ; c'est probablement l'hétérogénéité de ce segment qui explique cette absence.

d) Les autres métiers

Pour être complet, ajoutons que la pêche du bar au filet, à la bolinche ou avec tout autre engin de pêche n'était pas soumis en 2012 à la détention d'une licence (article 2, 4°, 5° et 6°) mais était limitée en quantité, dans le même esprit que ce qui était prévu pour les autres engins de pêche, à 3 tonnes par semaine par navire pour la pêche au filet et à 5 tonnes par semaine et par navire pour la pêche à la bolinche ou tout autre engin. La licence est devenue obligatoire pour les fileyeurs en 2014 (délibération n° 70/2013). Le nombre maximal de licences prévu était de 337.

e) La raison d'être de ces délibérations

Une lecture rapide de ces délibérations montre que les navires pratiquant cette pêche le font conformément à des règles très élaborées, ce qui peut donner l'impression qu'ils subissent probablement certaines limitations dans leur activité. Or, une analyse en profondeur montre que ce n'est pas le cas. Elles les autorisent même à pêcher davantage que ce qu'ils pêchaient auparavant ce qui donnerait plutôt l'impression d'une pêcherie en expansion.

En fait, cette analyse des délibérations montre qu'il ne s'agit pas de véritables règles destinées à réguler l'activité de pêche existante en fonction de l'évolution de l'état des stocks, c'est-à-dire des règles qui auraient introduit des limites conformément aux recommandations du CIEM qui préconisait déjà de stabiliser puis de réduire cette pêche. C'est comme si elles avaient été adoptées et ensuite avalisées par un arrêté du ministre, non pas forcément pour que les navires exerçant cette pêche augmentent éventuellement leur effort de pêche ou leurs captures même si cela était théoriquement possible, mais pour constituer une sorte de droits acquis, même s'ils ne ciblaient cette espèce que peu

de temps dans l'année, afin de faire état d'antériorités de pêche dans le cas où de véritables mesures de restriction deviendraient nécessaires si la situation de la ressource se dégradait.

II. Le tournant de 2015 (le réveil de l'UE)

1. L'avis du CIEM

Dans son avis de juin 2014, le CIEM rappelait l'abondant recrutement de 1989 qui avait permis des pêches importantes les années suivantes mais indiquait aussi que celui-ci était très faible depuis 2008 et que la biomasse de bar était en net déclin dans la zone au nord du 48^{ème} parallèle. La pêche sur cette espèce (pêche professionnelle et pêche de loisir) y était en effet dans cette zone bien supérieure à la pêche garantissant un rendement maximal durable¹⁰. Pour cette raison, le CIEM recommandait que la pêche ne dépasse pas dans cette zone 1 155 tonnes pour 2015, pêches professionnelle et de loisir cumulées. Il recommandait également qu'un plan de gestion soit rapidement établi pour cette espèce.

En revanche, pour la zone au sud du 48^{ème} parallèle, en l'absence de nouvelles données qui auraient changé la perception de ce stock, le CIEM préconise les mêmes quantités maximales que l'année précédente, soit 1 890 tonnes pour le Golfe de Gascogne et 598 tonnes pour les Eaux Ibériques. Notons d'ores et déjà que cet avis pour la zone Sud n'a été suivi d'aucune proposition de la Commission dans la proposition de règlement du Conseil fixant les possibilités de pêche 2015, ni d'aucune mesure ultérieure au cours de cette année-là.

2. Le rejet de la proposition de la Commission pour la zone au nord de 48° N

a) Description de la mesure proposée

Confrontée à cette alerte grave concernant la zone Nord, l'Union européenne qui, jusque-là, n'avait pris aucune mesure, a pris conscience de l'acuité du problème. La Commission européenne, par sa proposition de règlement du Conseil du 28 octobre 2014 devant fixer les possibilités de pêche pour 2015, présentait la situation comme suit : « *En juin 2014, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) a rendu disponible un avis scientifique sur le stock de bar dans l'Atlantique du Nord-Est et a confirmé que ce stock s'appauvrit rapidement depuis 2012. En outre, le CSTEP a évalué la protection du bar par des mesures nationales en place qui, dans l'ensemble, se sont révélées inefficaces. Le bar est une espèce à croissance lente et à la maturité tardive dont la mortalité par pêche est actuellement quatre fois supérieure aux niveaux de rendement maximal durable (RMD). Il convient donc d'établir les possibilités de pêche pour ce stock sous la forme de limitations de l'effort de pêche et des captures, qui devraient viser les principaux responsables de la mortalité par pêche, à savoir les chaluts pélagiques et la pêche récréative.* » (considérant 13)¹¹.

La Commission proposait que, dans la division CIEM VIIe où sont situées les zones de frai, c'est-à-dire, côté France, la Bretagne-Nord et l'Ouest-Cotentin, la pêche au chalut pélagique ne soit autorisée entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2015 qu'aux navires ayant pêché une certaine quantité pendant la période correspondante de 2014, en excluant ceux n'ayant pas pêché au cours des années 2009 à 2012. En outre, les navires autorisés à y pêcher ne devraient l'être que pendant un nombre maximal de jours et pour pêcher une quantité maximale bien déterminée, ce nombre de jours et cette quantité devant être déterminés pendant les discussions au Conseil (annexe II E). Il n'y a pas eu d'accord au Conseil sur le sujet. Le considérant 13 et l'annexe II E, ainsi que toute mention de la pêche du bar, ont complètement disparu du règlement qui a été adopté, le règlement n° 2015/104.

¹⁰ Le « rendement maximal durable » (RMD) est défini dans le règlement de base de la politique commune de la pêche (règlement n° 1380/2013) comme étant « 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^o, point 7). Ce concept s'est imposé depuis plusieurs décennies comme concept de base pour la gestion des pêcheries. Il est notamment mentionné dans l'accord des Nations-Unies de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs (article 5, point b, et annexe II, 2^o et 5^o) ; il est dénommé dans la version française de cet accord le « rendement constant maximum ».

¹¹ Document COM(2014) 670 final du 28 octobre 2014.

b) Position de la France

En France, cet avis du CIEM n'avait nullement alerté ni l'organisation professionnelle (le CNPMM) ni le ministère chargé de la pêche. Le CNPMM avait adopté le 30 octobre 2014, c'est-à-dire deux jours après l'adoption de la proposition de la Commission, la délibération n° B72/2014. Celle-ci s'appliquait seulement à la période du 1^{er} janvier au 30 mars 2015 et était rédigée comme les délibérations des années précédentes. Elle donne même l'impression d'avoir été spécifiquement adoptée pour donner une couverture réglementaire à la pêche au chalut pélagique qui se déroule à ce moment-là. Comme les années précédentes, elle prévoyait que les navires pratiquant la pêche au chalut pélagique pouvaient, pendant cette période, pêcher jusqu'à 9 tonnes par quinzaine sauf pour les premiers jours de l'année pendant lesquels, combinés avec la période des fêtes de la fin de l'année 2014, il était possible de pêcher 7 tonnes pendant ladite quinzaine. Notons aussi que cette délibération ne définit pas de nombre maximal de licences de pêche, que ce soit pour les navires pratiquant la pêche au chalut pélagique ou d'autres métiers.

Cette délibération a ensuite été approuvée par arrêté ministériel du 19 décembre 2014, soit après les discussions au Conseil qui s'étaient conclues le 16 décembre. La chronologie de cette délibération et de l'arrêté ministériel au regard de la proposition de la Commission européenne et des discussions au Conseil montre qu'il avait été décidé en France, tant de la part de l'administration que de l'organisation professionnelle, d'ignorer délibérément les avertissements des scientifiques et d'aller à l'encontre de la proposition de la Commission.

3. Les mesures adoptées par l'UE au cours de l'année 2015 pour la zone au nord de 48° N

a) Nature des mesures

Le Conseil n'avait donc pas adopté les mesures restrictives que la Commission avait proposé d'introduire dans le règlement sur les possibilités de pêche pour 2015. L'affaire a été relancée très rapidement d'une autre manière.

- i) Le 19 décembre 2014, soit trois jours après la fin de la réunion du Conseil qui a adopté le règlement sur les possibilités de pêche pour 2015, le Royaume-Uni a demandé à la Commission, conformément à l'article 12 du règlement n° 1380/2013, de prendre des mesures afin de fermer la division CIEM VIIe à la pêche au chalut pélagique entre janvier et avril 2015 dans le but de protéger les frayères de bar. Cet article 12 du règlement de base de la politique commune de la pêche énonce en effet que la Commission peut prendre des mesures d'urgence pour une durée limitée dans le cas d'une menace grave pour la conservation des ressources de pêche, que ce soit à la demande d'un Etat membre ou de sa propre initiative. Conformément à ce qui est prévu par cet article 12, la Commission a consulté les autres Etats membres intéressés sur cette proposition du Royaume-Uni. La procédure s'est conclue par l'adoption par la Commission, le 26 janvier 2015, du règlement d'exécution n° 2015/111 qui a édicté une interdiction de pêche du bar jusqu'au 30 avril 2015 par le chalut pélagique dans les divisions CIEM IVb et c, et VIIa et d à k, c'est-à-dire l'ensemble de la zone au nord de 48° N¹².

Le considérant 4 de ce règlement résume le résultat de ces consultations et mérite d'être cité : « *Les commentaires de la France portent sur l'application de l'article 12 du règlement (UE) n° 1380/2013,*

¹² Règlement d'exécution (UE) 2015/111 de la Commission du 26 janvier 2015 établissant des mesures visant à atténuer une menace grave pour la conservation du stock de bar (*Dicentrarchus labrax*) dans la mer Celtique, la Manche, la mer d'Irlande et la mer du Nord méridionale. Ce règlement a ainsi été adopté seulement une semaine après l'adoption officielle, le 19 janvier 2015, du règlement n° 2015/104 sur les possibilités de pêche 2015. Le délai entre l'adoption de ce règlement au cours de la réunion du Conseil de mi-décembre et l'adoption officielle s'explique, selon le Conseil, par le travail de révision dans toutes les langues officielles de l'UE qui est fait par les juristes-linguistes de cette institution ; dans le communiqué de presse diffusé à l'issue de cette réunion du Conseil pêche de décembre 2014, le Conseil l'a exprimé comme suit : « *The Council will adopt the regulation on fishing opportunities, after finalisation by the legal/linguistic experts, through a written procedure* » ; communiqué 16912/14 – Presse 649, accessible à partir de l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/fr/topics/fisheries/>.

sur les menaces liées aux activités de pêche et la procédure, sur la preuve de l'existence d'une menace grave et sur le risque de discrimination entre les pêcheries. La Belgique a répondu favorablement à la demande du Royaume-Uni. Les Pays-Bas ont suggéré d'étendre la portée des mesures pour couvrir des zones plus larges ainsi que d'autres pêcheries. En ce qui concerne le champ d'application et la procédure de l'article 12 du règlement (UE) n° 1380/2013, il convient de noter que cette disposition n'est pas limitée à certaines causes et peut donc être appliquée à toute sorte de menaces, qu'elles soient dues à des activités de pêche ou à d'autres facteurs, et que les délais prévus par cet article sont justifiés par l'urgence de la nécessité de lutter contre la menace grave en question. L'existence d'une menace grave pesant sur le bar dans le cas d'espèce est démontrée par des preuves scientifiques, comme indiqué ci-dessous ». On déduit de la lecture de ce considérant que la Belgique et les Pays-Bas ont été d'accord avec la proposition du Royaume-Uni, les Pays-Bas proposant même d'étendre la zone d'interdiction proposée qui était restreinte à la division CIEM VIIe. On y devine aussi que la France s'y est probablement opposée mais que la Commission n'a été nullement convaincue par les arguments avancés. Au final, tenant compte des preuves scientifiques montrant l'existence d'une menace grave pesant sur le bar, la Commission a adopté la mesure proposée, en étendant son champ d'application géographique comme cela était proposé par les Pays-Bas.

- ii) Trois autres règlements ont ensuite été adoptés.

Il y a eu deux règlements du Conseil qui ont modifié le règlement n° 2015/104 sur les possibilités de pêche 2015 et un règlement de la Commission.

Le premier, le règlement n° 2015/523 du Conseil du 25 mars 2015 a inséré un article 11bis dans le règlement n° 2015/104 en y introduisant une limitation de pêche à trois bars par jour pour la pêche de loisir dans la zone au nord de 48° N.

Le second, le règlement n° 2015/960 du Conseil du 19 juin 2015, a inséré un article 9bis dans ce même règlement n° 2015/104, en limitant les captures de bar dans cette zone à 1,5 tonne par mois civil et par navire pour la pêche au chalut pélagique, 1,8 tonne pour la pêche avec d'autres types de chalut, 1 tonne pour la pêche au filet, 1,3 tonne pour la pêche à la palangre, la canne ou la ligne et 3 tonnes pour la pêche à la senne coulissante (c'est-à-dire la bolinche)¹³. Ainsi, des limites ont été introduites par navire, mais il n'y a pas eu de limite maximale globale à ne pas dépasser par l'ensemble de la flotte, à la différence de ce que préconisait le CIEM (1 155 tonnes).

Le troisième règlement est le règlement n° 2015/1316 de la Commission du 30 juillet 2015 qui a porté la taille minimale du bar capturé au nord de 48° N de 36 cm à 42 cm.

b) Les mesures adoptées en complément par la France

Rappelons que le rôle d'un Etat membre, dans un domaine où l'UE a compétence exclusive, est d'adopter des mesures permettant la mise en œuvre de celles adoptées par l'UE ou éventuellement

¹³ On peut émettre des doutes sur la compétence du Conseil d'adopter ces dispositions dans le cadre du règlement sur les possibilités de pêche. Le Conseil est compétent pour adopter les possibilités de pêche en vertu de l'article 43, 3°, TFUE. En les adoptant, et en en faisant la répartition entre les Etats membres, le Conseil doit garantir la stabilité relative entre ces Etats (article 16 du règlement n° 1380/2016). C'est en fonction de ce principe que les totaux admissibles de capture (TAC) sont répartis par espèce selon la même clef de répartition année après année. Or, les flottes des Etats membres ne sont pas homogènes (même si elles l'étaient, cela n'entraînerait d'ailleurs nullement qu'elles pêcheraient proportionnellement la même quantité); par conséquent, puisque la quantité pouvant être pêchée par chaque navire dépend du métier pratiqué, les mesures figurant dans cet article 9bis ne garantissent pas cette stabilité relative. A notre avis, ces mesures sont des mesures techniques au sens de l'article 4, 1°, point 20, du règlement n° 1380/2013 et ont la nature de mesures de conservation au sens des articles 6 et 7 de ce règlement; leur adoption est de la compétence du législateur de l'UE sur la base de l'article 43, 2°, TFUE. Elles auraient pu être adoptées dans le cadre de ce règlement 2015/104 sur les possibilités de pêche si un TAC et des quotas y avaient été définis pour le bar; elles auraient en effet pu être considérées comme mesures intrinsèquement associées à ce TAC et quotas, ce qui aurait justifié leur inscription dans ce règlement. Sans entrer ici dans le détail, indiquons que la Cour de justice de l'UE, par ses arrêts rendus dans les affaires C-103/12 et C-165/12 ainsi que C-124/13 et C-125/13 ayant opposé d'une part le Parlement européen et la Commission et d'autre part le Conseil, a clairement circonscrit le champ d'application de l'article 43, 3° par rapport à celui de l'article 43, 2°.

d'adopter des mesures expressément autorisées par le législateur de l'UE conformément au TFUE. Dans le domaine de la pêche, un Etat membre peut, conformément à l'article 19 du règlement n° 1380/2013, adopter des mesures complémentaires applicables seulement aux navires battant son pavillon et au moins aussi strictes que celles adoptées par l'UE. C'est dans ce cadre réglementaire que s'insèrent les délibérations adoptées par le CNPMM et ensuite approuvées par arrêté du ministre chargé de la pêche.

Les dispositions de la délibération B72/2014, valide pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2015 pour l'ensemble des pêcheries françaises, sont entrées en contradiction, pour la pêche au nord de 48° N, avec le règlement n° 2015/111 du 26 janvier 2015 portant interdiction de la pêche au chalut pélagique dans cette zone. Malgré cela, à notre connaissance, cette délibération n'a pas été modifiée pour la rendre conforme à ce règlement.

Cette délibération a ensuite été remplacée par les délibérations B17/2015 et B18/2015 adoptées le 24 mars 2015 et approuvées par arrêtés ministériels du 1^{er} avril 2015, la première concernant la délivrance des licences et la seconde énonçant diverses mesures relatives à la pêche elle-même. Elles s'appliquaient à la période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016. De manière analogue à ce qui avait été mis en place pour les années précédentes, la délibération B17/2015 prévoyait que les navires devaient détenir une licence à partir d'une certaine quantité pêchée. Celles-ci sont inchangées pour la pêche au chalut pélagique (obligation d'une licence à partir de 10 tonnes) et celle aux métiers de l'hameçon (1 tonne). En revanche, pour la pêche au chalut de fond ou à la senne danoise ou écossaise, alors qu'elle était requise en 2012 et 2013 à partir de 5 tonnes, elle l'est en 2015, comme en 2014, à partir de 8 tonnes. Pour les fileyeurs, pour lesquels l'obligation de licence a été instaurée pour 2014 à partir d'une quantité pêchée de 1 tonne, celle-ci reste inchangée. Quant à la pêche à la bolinche, aucune licence n'est requise.

Pour les mesures concernant la pratique de la pêche, le CNPMM a pris en compte, dans la délibération B18/2015, l'interdiction de pêche au chalut pélagique édictée par le règlement n° 2015/111 et s'appliquant jusqu'à fin avril 2015. En revanche, péchant par optimisme pourrait-on dire, elle ne prévoyait pas d'interdiction équivalente pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2016. Cette délibération B18/2015 n'a pas non plus, à notre connaissance, été amendée suite à l'adoption du règlement n° 2015/960 du 19 juin 2015. Ainsi, cette délibération a autorisé pendant sa période de validité une pêche de 9 tonnes par quinzaine et par navire pour la pêche au chalut pélagique (sauf 7 tonnes pendant les fêtes de fin d'année), 9 tonnes par quinzaine et par navire pour la pêche avec d'autres types de chalut (sauf 5 tonnes par quinzaine du mois d'avril) et 5 tonnes par quinzaine et par navire pour les fileyeurs (sauf 3 tonnes par quinzaine du mois d'avril), sans distinction entre la zone située au nord de 48° N et celle située au sud, alors que, pour la zone au nord, les quantités autorisées par le règlement n° 2015/960 étaient respectivement par mois de 1,5 tonne, 1,8 tonne, 1 tonne. Même s'il est clair que ce sont les règles édictées au niveau de l'UE qui sont applicables puisqu'un Etat membre n'est pas autorisé à adopter des règles plus souples, il convient de se demander dans quel but la France a maintenu des règles allant à l'encontre de celles adoptées par l'UE.

III. La gestion 2016 et 2017 : la transition vers un plan de gestion ?

1. L'avis du CIEM

Par son avis rendu en juin 2015, le CIEM a rappelé l'existence d'un faible recrutement depuis 2012 et l'urgente nécessité de mettre en place un plan de gestion pour cette espèce dans la zone au nord de 48° N. Il a préconisé que les débarquements, pêches professionnelle et de loisir cumulées, ne devraient pas dépasser 541 tonnes, soit à peine la moitié de ce qui était recommandé dans l'avis de 2014 pour 2015. En juin 2016, il est devenu nettement plus alarmiste pour 2017 en recommandant d'interdire toute pêche dans cette zone.

Quant à la zone au sud de 48° N, l'avis émis par le CIEM en juin 2015 valait pour les deux années 2016 et 2017. Il recommandait une pêche maximale de 2 634 tonnes pour chacune des deux années.

La Commission n'a repris cette recommandation ni dans sa proposition de règlement du Conseil sur les possibilités de pêche pour 2016 ni dans celle pour 2017¹⁴.

2. Les mesures adoptées par l'UE pour la zone au nord de 48° N

Rappelons que la recommandation du CIEM d'élaborer et d'adopter de manière urgente un plan de gestion pour cette zone remonte à juin 2014. Fin 2016, au moment d'écrire ces lignes, l'urgence est plus que jamais là au vu de la situation de ce stock mais il n'y a pas de plan de gestion en place et rien ne se profile à l'horizon pour le moment. En effet, ce plan de gestion doit être établi conformément aux règles générales sur les plans pluriannuels destinés à établir le cadre de l'exploitation durable des stocks de pêche, règles générales énoncées aux articles 9 et 10 du règlement n° 1380/2013 ; il doit faire l'objet d'un règlement du législateur de l'UE et la Commission n'a pas à ce jour fait de proposition en ce sens au Parlement européen et au Conseil.

La réponse de l'UE face à cette situation est, pour le moment, de définir des mesures techniques de réglementation de la pêche adoptées annuellement dans le cadre du règlement sur les possibilités de pêche¹⁵. Comme pour 2015 avec le règlement 2015/104, ni le règlement n° 2016/72 fixant les possibilités de pêche pour 2016, ni celui de 2017, n'ont défini de total admissible de capture pour le bar, bien que les captures aient, les années précédentes, dépassé ce que le CIEM recommandait de pêcher¹⁶. Les mesures techniques figurant dans le règlement du Conseil sur les possibilités de pêche pour 2016 et la proposition pour 2017 ne diffèrent que légèrement. Ce sont des mesures d'interdiction temporaire et des restrictions sur les quantités pouvant être capturées par navire (article 10 du règlement n° 2016/72 et même article 10 de la proposition pour 2017¹⁷). Elles se présentent sous la forme d'une interdiction générale de pêche pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin assortie de dérogations pour certains types de navire. Pendant cette période, la pêche au chalut pélagique y est interdite tandis que les chalutiers de fond et les senneurs peuvent détenir du bar à bord jusqu'à 1% du poids total des captures (proposition pour 2017 - sous réserve que cela n'exécède pas 1 tonne par mois)¹⁸. Les métiers de l'hameçon ou les fileyeurs peuvent en capturer jusqu'à 1,3 tonne par mois, à l'exception de février et mars où cette dérogation n'est pas applicable et où la pêche est donc interdite. Quant au second semestre de l'année, les navires pratiquant les métiers de l'hameçon ou les fileyeurs peuvent en capturer 1,3 tonne par mois comme pendant le premier semestre et les navires utilisant

¹⁴ Propositions faites respectivement par les documents COM(2015) 559 final du 10 novembre 2015 et COM(2016) 698 final du 27 octobre 2016.

¹⁵ Rappelons les doutes que nous avons sur la compétence du Conseil de définir des mesures techniques de ce genre dans le cadre de ce règlement; cf. *supra* note 13.

¹⁶ Dans ses avis de juin 2013 et juin 2014 valant pour la pêche des années 2014 et 2015, le CIEM préconisait une quantité maximale à capturer de 2 707 tonnes en 2014 pour la pêche professionnelle seulement et de 1 155 tonnes en 2015, pêches professionnelle et de loisir cumulées. Or, les quantités capturées ont été, en 2014, de 2 784 tonnes pour la pêche professionnelle et de 3 630 tonnes, pêches professionnelle et de loisir cumulées et, en 2015, de 2 066 tonnes pour la pêche professionnelle et de 2 839 tonnes, pêches professionnelle et de loisir cumulées (données figurant dans l'avis rendu en juin 2016 pour 2017, voir § 5.3.57, tableaux 5.3.57.9 et 5.3.57.11).

¹⁷ Au moment de clore cet article, le règlement pour 2017 n'a pas été publié et n'est donc pas accessible mais, d'après les échos parus dans la presse (*Le Marin*), il ne semble pas que les dispositions concernant ces mesures techniques aient été modifiées notablement.

¹⁸ Les règles adoptées pour 2016 figurent dans le règlement n° 2016/72 du 22 janvier 2016 qui était cependant applicable dès le 1er janvier (sur le délai entre l'adoption du règlement au cours d'une réunion du Conseil et sa publication, voir *supra* note 12). L'hebdomadaire *Le Marin* s'est fait l'écho, dans sa newsletter du 27 janvier 2016, de pêcheurs qui seraient allés sans hésiter pêcher le bar et le débarquer alors qu'ils étaient pertinemment au courant de l'interdiction adoptée par le Conseil au cours de sa réunion de décembre 2015 (un dirigeant professionnel a même apparemment revendiqué cette attitude pour son propre compte). A ce propos, rappelons que des règles ne sont opposables qu'à partir de leur publication ; dans l'attente, les pêcheurs qui ont pêché sans les respecter n'ont pas formellement commis d'infraction et on peut seulement les blâmer moralement. Cela dit, on voit mal comment un tel délai (presque un mois et demi) peut être justifié par le Conseil par la durée de la révision linguistique étant donné que le vocabulaire utilisé est le même d'une année sur l'autre. Il y a certainement ici un comportement illégal de l'institution de l'UE concernée (le Conseil) et sa responsabilité extracontractuelle pourrait être engagée sur la base de l'article 340, 2^{ème} alinéa, TFUE qui énonce que « en matière non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

d'autres engins de pêche, ce qui recouvre les chalutiers, pélagiques et autres, ainsi que les senneurs (pêche à la bolinche), 1 tonne par mois.

Rien n'indique que ces mesures constituent les prémices d'un futur plan de gestion, comme cela est recommandé par le CIEM depuis 2014. Notamment, l'exposé des motifs de la proposition de règlement pour les possibilités de pêche pour 2017 ne fait nullement mention que les mesures adoptées dans le cadre de ce règlement le sont à titre transitoire, dans l'attente d'un plan de ce genre.

3. La proposition officieuse de la Commission pour la zone au sud de 48° N

Comme indiqué ci-dessus, la proposition de règlement du Conseil fixant les possibilités de pêche pour 2017 avait été adoptée par la Commission le 27 octobre 2016. Cette proposition est officiellement restée inchangée jusqu'aux discussions au Conseil les 12 et 13 décembre¹⁹. Or, la Commission a fait courant novembre une proposition d'amendement qui n'y a pas été intégrée.

a) La procédure suivie

Cet amendement n'a pas été intégré à la proposition adoptée le 27 octobre 2016 mais il a été transmis au Conseil qui l'a transmis officiellement aux Etats membres le 23 novembre 2016²⁰. Selon ce que rapporte la presse²¹, ce document, considéré comme un *non-paper*, c'est-à-dire un document de travail des services de la Commission, a été largement discuté au cours de la réunion du Conseil, alors que les débats se déroulaient formellement sur la base de la proposition du 27 octobre 2016. Les Ministres chargés de la pêche ont apparemment accepté d'en débattre alors qu'ils auraient pu formellement refuser de le faire²².

La procédure suivie pour cet amendement officieux transmis officiellement n'est pas sans susciter des questions. En premier lieu, pour quelle raison cet amendement n'a-t-il pas été intégré dans la proposition officielle de la Commission ? Il n'est pas survenu du néant et il y avait suffisamment de temps avant la réunion du Conseil pour qu'il soit intégré dans la proposition officielle. En second lieu, selon l'article 293, 1°, TFUE, lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission, il ne peut amender cette proposition qu'en statuant à l'unanimité. Ainsi, pour que cet amendement concernant la pêche du bar dans la zone au sud de 48° N puisse être adopté, il aurait fallu qu'il soit repris à leur propre compte par l'unanimité des Etats membres. En revanche, si cette proposition officieuse de la Commission avait été intégrée dès le départ dans la proposition officielle, c'est à l'inverse l'unanimité des Etats membres qui aurait dû s'y opposer pour qu'elle ne soit pas adoptée.

La procédure suivie par la Commission pour présenter cette proposition concernant la zone Sud apparaît ainsi très curieuse et n'est pas conforme au cadre interinstitutionnel défini par le TFUE. Elle était dès le départ vouée à l'échec et nous ne pouvons que rester très dubitatif sur la stratégie suivie en l'espèce par la Commission.

b) Le contenu

Le contenu de ce document *non-paper* est intéressant, préoccupant par les données qui y figurent. On y lit, dans ce qui est l'exposé des motifs de cette proposition d'amendement, que les débarquements de la pêche professionnelle ont diminué en 2015 par rapport à 2014 de 14% en division CIEM VIIIa (partie du golfe de Gascogne au nord de 46° N) et 13% en division CIEM VIIIb (au sud de 46° N) et,

¹⁹ Si un changement y avait été effectivement apporté, celui-ci aurait été intégré dans la proposition figurant sur le site Eur-lex où cette proposition est accessible.

²⁰ Document du Conseil n° 14786/16 -Pêche 447 du 23 novembre 2016.

²¹ Voir par exemple *Le Marin* du 15 décembre 2016, p. 32.

²² Cf. communiqué de presse du secrétariat d'Etat chargé de la pêche diffusé à l'issue de cette réunion du Conseil est à ce propos intéressant : « ... Pour le bar de la zone Sud, la Commission a reconnu les efforts déployés par la France pour améliorer la gestion de la ressource, et a donc retiré sa proposition initiale concernant la pêche professionnelle » (accessible à l'adresse <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Accord-sur-les-TAC-et-quotas-de,49189.html>)

en 2016, ont diminué de 20%²³. Cet exposé des motifs indique aussi qu'il n'y a pas de diminution de l'effort de pêche sur cette espèce. Peut-être même est-il permis de supposer qu'il y aurait une augmentation de cet effort de pêche, notamment de la part des pêcheurs qui sont dépendants de cette espèce parce que ceux-ci, afin de compenser la diminution de la rentabilité de leur activité, vont avoir tendance à augmenter leur effort de pêche pour tenter de conserver un même niveau de revenu. Quant au contenu des mesures proposées, il s'agissait de mesures techniques du même genre que celles qui ont été adoptées pour la zone au nord de 48° N.

3. Les mesures adoptées en France

a) Les délibérations du CNPMM pour l'année 2016

Les délibérations B17 et B18/2015 étaient valides jusqu'au 31 mars 2016 et n'avaient pas anticipé, pour la zone au nord de 48° N, l'interdiction de pêche au chalut pélagique énoncée par le règlement 2016/72 du 22 janvier 2016 et applicable à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ces deux délibérations ont été remplacées par les délibérations B4 et B5/2016 du 21 janvier 2016, approuvées par arrêtés ministériels du 9 février 2016. Bien qu'étant valides jusqu'au 31 décembre 2016, elles ont été remplacées par les délibérations B32 et B33/2016 du 26 mai 2016 approuvées par arrêtés ministériels du 8 juin 2016, valides également jusqu'au 31 décembre 2016. Cette fois-ci, ces délibérations ont pris en compte les restrictions indiquées dans les règlements de l'UE, en énonçant d'une manière simple que les détenteurs d'une licence sont autorisés à pêcher dans les limites figurant dans la réglementation de l'UE en fonction du type d'engin de pêche.

Pour la zone au sud de 48° N, ces délibérations ont prévu des limites de capture identiques à celles figurant dans les délibérations des années précédentes.

Il n'y a pas, pour le moment, de délibération adoptée pour la période débutant le 1^{er} janvier 2017.

b) L'arrêté ministériel applicable pour 2017 pour la zone au sud de 48° N

Un arrêté ministériel, applicable à compter du 1^{er} janvier 2017, a été adopté le 24 novembre 2016. Cet arrêté porte la taille minimale du bar dans cette zone de 36 à 38 cm. D'autre part, il définit une limite annuelle de capture par les navires professionnels français dans le Golfe de Gascogne (divisions CIEM VIIIa et b) qui est fixée à 2 490 tonnes pour l'année 2017. Si l'on se réfère à la recommandation du CIEM qui était de 2 634 tonnes pour l'ensemble de cette zone, cette quantité (94,5%) correspond probablement plus ou moins à la part qui y est pêchée dans cette zone par les navires français, qui y est généralement considérée comme supérieure à 90%. Cette limite de capture serait donc en ce sens conforme à la recommandation du CIEM. Toutefois, on peut se demander si elle est appropriée face aux incertitudes qui existent sur ce stock et aux données qui figuraient dans l'exposé des motifs de la proposition officieuse de la Commission évoquée ci-dessus. On peut craindre que la situation qui y est décrite reflète une diminution significative de la biomasse de cette espèce.

Rappelons également que, jusqu'à maintenant, il n'a pas été possible de déterminer si le parallèle de 48°N est réellement une ligne de séparation entre des stocks différents. Apparemment, pour le moment, rien ne semble l'indiquer et cette ligne est peut-être tout simplement fictive. Or, étant donné les mesures drastiques qu'il a été décidé d'employer pour rétablir le stock au nord de 48° N, la plus grande prudence devrait être de mise pour la gestion du stock au sud de ce parallèle. A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 2, 1°, du règlement n° 1380/2013, la politique commune de la

²³ Cet exposé des motifs contient des données détaillées sur ces débarquements pour les années 2014, 2015 et, pour 2016, jusqu'en septembre inclus. En faisant les calculs, nous n'y retrouvons pas les mêmes pourcentages. La baisse de 2014 à 2015 est, en division VIIIa, de 15% et, en division VIIIb, de 35% et, pour les 9 premiers mois de 2016 par rapport aux mois correspondants de 2015, de 14% en division VIIIa alors qu'une remontée de 9% se constate en division VIIIb (ce qui est loin de rétablir la chute de 35% l'année précédente). Observons aussi que, d'après France AgriMer, la quantité de bar vendue en criée pendant les mêmes 9 premiers mois de 2016 a chuté de 21,9% par rapport à la même période de 2015 (données accessibles à partir du site <https://visionet.franceagrimer.fr/>). Quoi qu'il en soit de ces incertitudes statistiques, l'ensemble de ces données montre une baisse significative des captures.

pêche doit appliquer « l'approche de précaution » qui prévoit, selon la définition qui en est donnée à l'article 4, 1°, point 8, que « *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* ». Pour cette raison, une gestion selon cette approche de précaution devrait entraîner dans le cas présent des mesures spécifiques permettant de s'assurer que le ou les stocks géographiques de ce poisson ne vont pas être mis en danger dans un proche avenir. Par exemple, étant donné qu'il est avéré que la chute de la biomasse sur les stocks de la Manche et de la mer du Nord a été causée notamment par la pêche sur les frayères, n'aurait-il pas été approprié d'interdire ou au moins de limiter de la même manière la pêche dans les zones de frai du Golfe de Gascogne ?

En fait, l'action de la France pourrait à première vue donner l'impression qu'elle pallie l'inaction de l'UE. Mais, étant donné le niveau auquel a été fixée la limite globale de capture et l'absence de limitation de la pêche au moment de la période de frai, cette action apparaît en réalité sans intérêt. Si la tendance observée depuis maintenant deux ans se poursuit, il est probable que la quantité limite fixée par l'arrêté ministériel (2 490 tonnes) ne sera pas atteinte et que les frayères n'auront pas été protégées au moment où cela aurait été nécessaire.

Conclusion

La gestion de la pêche du bar n'a pas été ces dernières années à la hauteur des enjeux de cette espèce emblématique de la pêche française. Cela est malheureusement avéré pour la zone de la Manche et on peut craindre que la même chose ne se reproduise pour le Golfe de Gascogne. Pour la zone de la Manche, il est clair que l'approche de précaution, qui est un principe fondamental de la politique commune de la pêche, a été ignorée. Pour le Golfe de Gascogne, les autorités semblent hésiter à prendre les mesures de gestion appropriées parce qu'ils n'ont pas toutes les données scientifiques pertinentes pour le faire. Cela donne l'impression qu'on attend pour agir les résultats de l'étude Bargip menée par IFREMER alors que, selon l'approche de précaution, l'absence de données scientifiques pertinentes ne doit pas justifier un report des mesures nécessaires à la préservation des stocks. Il résulte de cette approche que des mesures devraient être prises dès qu'il y a des indices de dégradation des stocks concernés, pendant qu'il est encore temps, et non quand cette dégradation est parvenue à un stade trop avancé et où il est alors beaucoup plus difficile de rétablir la situation.

Enfin, on peut se demander si le retard de l'action des autorités vis-à-vis de cette pêcherie ne provient pas du fait qu'elle concerne principalement la France. En effet, les ONG qui mènent des actions contre la surpêche sont généralement intervenues pour des espèces présentant un intérêt allant au-delà de l'échelon national (thon, cabillaud) et sont dans leur majorité anglo-saxonnes. De ce fait, elles se sont peu impliquées à l'égard d'une espèce comme le bar. On peut imaginer qu'elles seraient intervenues aussi vigoureusement que pour d'autres espèces si la pêche de ce poisson avait représenté un enjeu important au-delà de la France. En l'absence d'interventions de ces ONG, les autorités se sont trouvées face à une organisation professionnelle qui a privilégié le statu quo et qui a vivement plaidé pour que celui-ci soit maintenu, même si cela a des conséquences négatives à long terme. Cette question ne relève plus du droit et nous laissons à d'autres le soin d'analyser cet aspect du problème.