

Septembre 2017

Contrôle et sanction des infractions en matière de pêche en France

Table des matières

Résumé exécutif	3
Introduction	6
1 Le cadre français du contrôle et des sanctions	7
1.1 L'organisation des contrôles de pêche.....	7
1.2 Les mesures françaises de sanction des infractions à la pêche.....	9
1.2.1 Mesures conservatoires	9
1.2.2 Sanctions administratives.....	10
1.2.3 Sanctions pénales.....	16
1.2.4 Le registre national des infractions	17
2 Que se passe-t-il en pratique?.....	18
2.1 Inspections	18
2.2 Sanctions	19
2.3 Sanctions	20
2.3.1 Sanctions administratives.....	20
2.3.2 Sanctions pénales.....	21
2.4 Développement d'une culture du respect des règles	23
3 Discussion et recommandations	25
3.1 Augmenter les contrôles en mer et améliorer les contrôles au débarquement.....	25
3.2 Réintroduire la possibilité d'appliquer à la fois des amendes et des peines de prison.....	26
3.3 Simplifier les procédures de contrôle et de sanction des infractions à la pêche et augmenter la coordination entre les autorités compétentes en France.....	27
3.4 Ajuster le niveau des sanctions afin qu'elles soient véritablement dissuasives	27
3.5 Augmenter la transparence concernant la disponibilité et la fiabilité des données de mise en œuvre	29
Conclusion	30

Résumé exécutif

En 2009, l'Union Européenne (UE) a adopté un nouveau règlement, le "règlement Contrôle", afin de définir les principes et règles générales régissant le contrôle des pêches dans ses Etats membres. Ce règlement, entré en vigueur en 2010, crée un certain nombre d'obligations pour les autorités compétentes des Etats membres qui doivent:

- Veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour chaque infraction aux règles de la Politique Commune de la Pêche (PCP);
- Imposer des sanctions qui soient réellement dissuasives en cas d'infractions graves;
- Etablir un système de points de pénalité pour les titulaires d'une licence de pêche et les capitaines de navires de pêche qui commettent une infraction grave aux règles de la PCP;
- Introduire dans un registre national toutes les infractions aux règles de la PCP.

Le règlement contrôle est entré en vigueur il y a sept ans, et ClientEarth n'a pas pu trouver à ce jour une évaluation publique détaillant dans quelle mesure la France se conforme aux obligations de ce texte. Pour cette raison, par le biais de recherches documentaires et d'entretiens menés avec différentes parties prenantes, nous avons entrepris avec cette étude de cas d'évaluer le niveau de mise en œuvre par la France.

L'organisation du contrôle des pêches en France repose sur un nombre conséquent d'autorités compétentes au niveau local, régional ou national. Plusieurs de ces autorités ont le pouvoir de contrôler les navires de pêche en mer ou à leur point de débarquement et d'établir des procès-verbaux lorsque des infractions aux règlements applicables sont détectées. La conduite des inspections est aussi régie par plusieurs textes législatifs ou non-législatifs, comme la charte nationale du contrôle qui a été adoptée en consultation avec le secteur de la pêche.

Lorsque les procès-verbaux sont établis, des procédures administratives et/ou pénales peuvent être enclenchées. Les sanctions administratives peuvent prendre la forme d'amendes, de suspension ou retrait de la licence de pêche, ou d'attribution de points de pénalité au titulaire de la licence ou au capitaine du navire de pêche. A cet égard, les obligations du règlement contrôle relatives au niveau global des amendes et au système de points de pénalité pour les infractions graves ont été introduites dans le droit français. La France a aussi défini une série complexe de critères nationaux permettant de déterminer quelles infractions tombent dans la catégorie des infractions graves.

Des poursuites pénales peuvent également être engagées, soit seules, soit combinées avec des procédures administratives. Les sanctions imposées par les tribunaux peuvent être à la fois des amendes et des peines de prison si l'infraction a lieu dans les limites de la mer territoriale française (12 milles marins). Si l'infraction a lieu au-delà des limites de la mer territoriale, seules des amendes peuvent être prononcées, et cela depuis l'introduction d'un amendement au Code Rural et de la Pêche Maritime en 2014.

Un arrêté de 2011 créa également le registre national français des infractions à la PCP.

En pratique, les données collectées au cours de cette étude ont montré que le nombre d'inspections, en mer comme au débarquement, a diminué ces dernières années. Notamment, d'après les chiffres communiqués par le centre français de surveillance des pêches, il y a eu une diminution de 13.5% des inspections entre 2014 et 2015. Cette diminution était de 5.1% en 2016.

Il n'y a pas de données consolidées et publiques sur le nombre exact d'infractions commises chaque année en France. Les autorités compétentes font de temps à autre des rapports sur le nombre de procès-verbaux qu'elles dressent, mais les chiffres fournis diffèrent d'une autorité à une autre. Globalement, il semble que le nombre de procès-verbaux dressés chaque année dans le pays s'établisse autour de 1,000.

L'établissement d'un procès-verbal ne signifie pas qu'il y aura, à la fin de la procédure, l'imposition d'une sanction administrative ou pénale. Il n'existe pas de données publiques sur le nombre exact de sanctions administratives imposées par les autorités compétentes et les preuves collectées tout au long de la préparation de cette étude suggèrent que leur niveau moyen est très bas (pour tous les cas étudiés, les amendes étaient toutes inférieures à 1,000 euros). Par ailleurs, il n'existe pas de preuve que le système de points de pénalité soit effectivement mis en œuvre par les autorités.

Il existe des données publiques et plus détaillées concernant les sanctions pénales. Ces chiffres doivent cependant être examinés avec précaution, car le champ exact des rapports produits par le Ministère de la Justice n'est pas connu. Dans la plupart des cas, ce sont des modes alternatifs de règlement des conflits qui sont préférés afin de traiter les infractions à la pêche - jusqu'à 89.1% des cas relatifs à la pêche maritime en France en 2014. Lorsqu'un cas est effectivement jugé par un tribunal, la sanction la plus fréquente est une amende, dont le montant moyen en 2014 s'élevait à 1,675 euros. Les éléments rassemblés au cours de cette étude suggèrent également que les tribunaux français ont été plus sévères à l'encontre des navires de pêche étrangers opérant illégalement dans les eaux françaises.

A la suite de ces constats, l'étude conclut avec une série de recommandations:

- **Augmenter le nombre d'inspections en mer et améliorer les contrôles au point de débarquement.** En dépit des contraintes budgétaires et externes, il est important de maintenir un niveau élevé d'inspections en mer, car elles sont très efficaces pour détecter les infractions. De plus, plusieurs des parties prenantes interrogées afin de préparer cette étude ont suggéré que les contrôles au débarquement devaient être améliorés, afin de s'assurer qu'ils soient correctement conduits.
- **Réintroduire la possibilité de prononcer à la fois des peines d'amendes et d'emprisonnement.** Le Code Rural et de la Pêche Maritime français a été modifié en 2014 et prévoit depuis que seules les infractions commises dans les limites de la mer territoriale française puissent donner lieu à des peines de prison. Cette disposition est très clairement en contradiction avec la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dont la France est l'une des Parties Contractantes.
- **Simplifier les procédures de contrôle et de sanction des infractions à la pêche et améliorer la coordination entre les autorités compétentes.** Puisqu'il y a un nombre élevé d'autorités, qui sont impliquées dans le contrôle des pêcheries françaises, il y a un risque d'intérêts divergents ou concurrents entre elles. De plus, des lignes directrices

devraient être fournies sur l'utilisation des sanctions pénales et administratives afin d'assurer une égalité de traitement sur tout le territoire.

- **Ajuster le niveau des sanctions afin de les rendre réellement dissuasives.** Les informations rassemblées tout au long de cette étude démontrent que le niveau des sanctions en France est trop bas pour être dissuasif, contrairement à ce qui est requis par le règlement contrôle. De plus, des lignes directrices devraient être fournies aux autorités compétentes administratives et judiciaires afin de s'assurer qu'elles prononcent des sanctions suffisamment dissuasives.
- **Accroître la transparence par le biais de la disponibilité et de la fiabilité des données de mise en œuvre.** Non seulement la majorité de ces données ne sont pas disponibles publiquement, mais elles sont parfois contradictoires. Publier des données consolidées sur les infractions à la pêche et les sanctions aiderait à instaurer un climat de confiance entre les communautés de pêcheurs opérant en France et en Europe et permettrait de s'assurer que l'égalité de traitement nécessaire pour promouvoir une culture de respect des règles existe en réalité.

Introduction

Le contrôle et la sanction des infractions à la pêche fait depuis longtemps l'objet d'un conflit entre la France et les institutions de l'Union Européenne (UE). En 1991, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) condamna la France pour manquement à ses obligations découlant d'un certain nombre de règles de contrôle des pêches, et plus particulièrement des règles visant à protéger le poisson sous-taille (et notamment le merlu)¹. Dans son jugement, la CJUE nota que *"le gouvernement français n'a pas assuré, de 1984 à 1987, un contrôle garantissant le respect des mesures techniques de conservation en cause"* et que *"dès lors que des infractions pourtant constatables par les autorités nationales n'ont pas été relevées, et que des procès-verbaux n'ont donc pas été établis à la charge des contrevenants, le gouvernement français a également manqué à l'obligation de poursuite prescrite par les règlements sur le contrôle"*.

La France bénéficia alors d'un délai afin de remédier à cette situation, mais comme les problèmes persistent, la Commission Européenne (CE) lança une nouvelle procédure en 2002. La CJUE rendit son jugement en 2005, déclarant que la France avait effectivement manqué à ses obligations et ordonnant au gouvernement français de payer une astreinte de 316,500 euros pour chaque jour de retard pris dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer au jugement de 1991². La Cour souligna en particulier qu'*"il ressort des informations fournies par le gouvernement français que toutes les infractions constatées ne sont pas poursuivies. Il apparaît également que les infractions qui font l'objet de poursuites ne font pas toutes l'objet de sanctions dissuasives"*.

Cette saga judiciaire ne s'arrêta pas là car, le 1er mars 2006, la Commission demanda à la France de payer une amende de 57.77 millions d'euros pour manquement à son obligation d'exécuter le jugement de la Cour de 2005³. Dans une dernière tentative de contester cette décision, la France déposa une plainte contre la Commission devant la CJUE. L'affaire fut rejetée en 2011, et la France reçut l'injonction de payer la totalité du montant de l'amende⁴.

Examiner ces affaires permet ainsi de mettre en lumière la problématique du contrôle et des sanctions des infractions à la pêche en France. Pendant cette dernière interjetait appel contre l'amende de 2006, l'adoption d'un nouveau "règlement contrôle" par l'UE⁵ allait entraîner, en quelques années, de nombreux changements dans le système de contrôle des Etats membres. Il reste cependant à évaluer dans quelle mesure la France s'est mise en conformité avec les règles contenues dans le règlement contrôle actuel.

Cette préoccupation a été mise en lumière en 2012 par la Cour des Comptes française. Dans une lettre adressée aux ministres en charge de la pêche⁶, la Cour a exprimé un certain nombre de critiques à l'encontre de l'organisation du système de contrôle des pêches en France, expliquant qu'en dépit des efforts accomplis depuis 2006, davantage de progrès devaient être faits.

¹ Affaire C-64/88, *Commission des Communautés Européennes v. République Française*.

² Affaire C-304/02, *Commission des Communautés Européennes v. République Française*. Comme cette affaire concernait le merlu sous-taille, l'arrêt de la Cour est très largement connu sous le nom d'arrêt Merluçon.

³ Décision de la Commission C(2006) 659 Final du 1er mars 2006 portant sur l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02, *Commission des Communautés Européennes v. République Française*.

⁴ Affaire T-139/06, *République Française v. Commission Européenne*.

⁵ Règlement du Conseil (CE) n° 1224/2009 du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.

⁶ Cour des Comptes française, Référé n° 64384 du 12 juillet 2012 sur le contrôle des pêches maritimes.

Dans ce contexte, cette étude de cas se concentre sur la mise en œuvre jusqu'à ce jour de certaines des obligations contenues dans le règlement contrôle et dans un autre texte dont l'objectif est de combattre la pêche illicite, non déclarée et non règlementée (pêche INN) - le règlement INN⁷. Le titre VIII du règlement contrôle, qui traite des mesures d'exécution et qui exige que les Etats membres mettent en place un système garantissant que les violations de la Politique Commune des Pêches (PCP) soient identifiées et sanctionnées a ici fait l'objet d'une attention particulière. Une discussion plus générale sur la mise en œuvre de ce Titre peut être retrouvée dans un document de synthèse qui souligne les problèmes communs identifiés dans cette étude de cas et dans cinq autres études menées en Angleterre, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et en Pologne⁸.

1 Le cadre français du contrôle et des sanctions

En France, les règles générales relatives à l'organisation du contrôle des pêches et à leur mise en œuvre sont adoptées par le biais de lois et règlements et ensuite compilées dans un code, le Code Rural et de la Pêche Maritime⁹. Ce code est complété par des actes administratifs, lesquels sont promulgués par diverses autorités compétentes au niveau national ou local.

1.1 L'organisation des contrôles de pêche

Suivant les dispositions du Code Rural et de la Pêche Maritime, des contrôles de pêche administratifs peuvent être menés afin d'assurer le respect de la réglementation prévue par: (i) le Code; (ii) les règlements pris par l'UE au titre de la PCP; (iii) les engagements internationaux de la France et les règlements adoptés par la suite pour les mettre en œuvre; (iv) les délibérations des comités régionaux et nationaux des pêches maritimes et des élevages marins rendues juridiquement contraignantes par une décision des autorités compétentes¹⁰. Outre les contrôles administratifs, des contrôles judiciaires peuvent aussi avoir lieu, au cours desquels les inspecteurs vont essayer plus particulièrement de découvrir si une infraction a eu lieu.

L'organisation de ces contrôles repose sur un réseau complexe d'autorités compétentes et est régie par un nombre important de textes législatifs et administratifs. Les plus pertinents de ces textes sont une circulaire de 2000 relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche¹¹ et une instruction de 2015 relative à la coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la PCP¹². D'après ces textes, des autorités de différents niveaux sont impliquées dans la planification et la conduite des contrôles:

- Au niveau national, la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (ou DPMA) du Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer adopte tous les deux ans un plan national de contrôle pour les produits de la pêche. Ce plan est un cadre qui établit des objectifs généraux, des priorités et des lignes directrices pour la conduite des opérations

⁷ Règlement du Conseil (CE) n° 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non règlementée.

⁸ Voir: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/slipping-through-the-net-the-control-and-enforcement-of-fisheries-in-england-france-ireland-and-poland/>.

⁹ Disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20161206>.

¹⁰ Article L941-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

¹¹ Circulaire du Premier Ministre du 8 septembre 2000 relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche, Journal Officiel de la République Française (JORF) n°222 du 24 Septembre 2000, p. 15045.

¹² Instruction du Gouvernement du 17 février 2015 relative à la coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la politique commune des pêches, disponible sur: http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/02/cir_39259.pdf.

de contrôle. Par exemple, le respect des obligations déclaratives est identifié comme l'objectif prioritaire dans le plan 2016-2017¹³.

- Au niveau régional, les Directions Interrégionales de la Mer ou DIRM et les Direction de la Mer ou DM (compétentes dans les départements d'outre-mer) définissent des plans interrégionaux ou régionaux pour le contrôle des pêches basés sur les orientations générales fournies dans le plan national. Dans les régions enclavées, il n'y a pas de DIRM ou de DM et les autorités compétentes adoptent des lignes directrices relatives au contrôle de la chaîne de commercialisation.
- Au niveau local, le contrôle peut être mené par un nombre important d'autorités, selon leur domaine de compétence et la nature des contrôles eux-mêmes. La liste des autorités compétentes pour les contrôles administratifs et judiciaires est donnée dans le Code Rural et de la Pêche Maritime¹⁴. En pratique, la plupart des contrôles sont menés par: (a) l'administration des affaires maritimes (principalement contrôles côtiers et dans la Zone Economique Exclusive - ZEE); (b) les douanes (tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de distribution); (c) la marine nationale française (en haute mer et dans l'océan Indien); (d) la gendarmerie nationale et maritime (dans les eaux côtières)¹⁵.

De plus, un Centre National de Surveillance des Pêches ou CNSP a été établi à Etel, en Bretagne. Le CNSP est chargé de coordonner les contrôles organisés en mer et d'aider à la coordination des contrôles au débarquement¹⁶. Il a aussi été désigné "Centre de Surveillance des Pêches" ou CSP dans le cadre du règlement contrôle de l'UE. A ce titre, il est responsable de la collecte et du traitement des données du système de surveillance des navires (Vessel Monitoring System ou VMS) et du système d'enregistrement et de transmission électronique (Electronic recording and reporting system ou ERS).

Les agents en charge des opérations de contrôle doivent respecter les principes inscrits dans le Code Rural et de la Pêche Maritime¹⁷. En plus de ce cadre juridique, la DPMA a adopté en 2006 une charte nationale du contrôle de la pêche, qui définit les principes que les agents doivent respecter lorsqu'ils planifient ou conduisent des opérations de contrôle. Il est clairement déclaré dans la charte que, avant chaque inspection, l'inspecteur doit systématiquement retrouver la date de la dernière inspection et son résultat. Si le pêcheur ou le détenteur du produit a déjà été inspecté au cours des 30 derniers jours, alors l'inspecteur évite l'inspection, à l'exception des cas suivants: (a) infraction flagrante; (b) s'il existe des indices sérieux qu'une infraction a été commise ou est en train d'être commise; ou (c) s'il y a besoin d'atteindre les objectifs de contrôle définis dans la législation européenne.

Lorsqu'un agent en charge du contrôle établit qu'une infraction a eu lieu, des procédures différentes peuvent être mises en place suivant que l'agent décide d'appliquer une sanction administrative, une sanction pénale, ou les deux.

¹³ Note technique du 30 mai 2016 relative au plan national de contrôle des produits de la pêche maritime et de l'aquaculture marine bisannuel 2016-2017, disponible sur: http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/06/cir_40958.pdf.

¹⁴ Pour les contrôles administratifs, la liste des autorités compétentes est disponible aux articles R941-1 à R941-4 du Code. Pour les contrôles destinés à rechercher et constater des infractions, la liste est donnée aux articles L942-1 et L942-2 du Code.

¹⁵ La gendarmerie est une force militaire nationale en charge d'un certain nombre de missions de police civile. Elle a plusieurs branches spécialisées, dont l'une en charge des affaires maritimes.

¹⁶ Les missions du CNSP sont définies dans l'arrêté du 17 avril 2012 relatif à l'organisation et aux missions du Centre national de surveillance des pêches (disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025706292>), et dans la circulaire du 24 juin 2013 relative à l'organisation des missions du Centre national de surveillance des pêches (disponible sur: <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=38110>).

¹⁷ Et notamment les articles L941-1 à L942-9 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Dans le cas d'une procédure pénale, l'inspecteur adresse un procès-verbal et les preuves de l'infraction au procureur de la république. Il envoie aussi ces documents aux DIRM compétentes, qui transmettent ensuite leur avis sur l'opportunité de poursuivre la procédure au procureur. A la fin, le procureur se charge de décider de la prochaine étape: engager formellement la procédure pénale, proposer des mesures alternatives ou ne pas poursuivre l'affaire.

Dans le cas d'une procédure administrative, l'inspecteur établit un procès-verbal, qui est ensuite revu par les autorités administratives locales. L'auteur présumé de l'infraction bénéficie d'un délai au cours duquel il peut présenter ses observations et être entendu par les autorités. Après expiration de ce délai, la DIRM, agissant sur délégation du Préfet régional, peut imposer une sanction administrative. L'autorité administrative compétente est le seul acteur impliqué dans la décision de sanctionner l'auteur des faits; elle peut décider de ne pas entamer de procédure en vue d'imposer une sanction, même si une infraction a bien été commise.

1.2 Les mesures françaises de sanction des infractions à la pêche

La sanction des infractions à la pêche en France est basée sur une combinaison de mesures conservatoires, qui peuvent être prononcées avant toute autre sanction, et de sanctions administratives et/ou pénales. Les sanctions administratives et pénales ne sont pas exclusives; elles peuvent toutes les deux être prononcées pour la même infraction. Comme l'a jugé le Conseil Constitutionnel français, elles doivent cependant être prononcées de manière à ce que le montant total des deux sanctions n'excède pas le montant maximum qui peut être prononcé pour l'une ou l'autre des sanctions¹⁸.

1.2.1 Mesures conservatoires

Un chapitre entier du Code Rural et de la Pêche Maritime est dédié aux mesures conservatoires¹⁹. Il établit une procédure par laquelle les autorités compétentes peuvent saisir tous les objets utilisés pour pêcher illégalement ou pour transporter des produits de la pêche illégaux, l'argent reçu en paiement de ces produits, et tous les filets, engins et instruments prohibés²⁰.

La saisie peut concerner le navire de pêche ou l'engin flottant utilisé pour commettre l'infraction, de même que le véhicule utilisé afin de transporter les produits illégaux. Dans ce cas, dans les trois jours suivants, un juge doit confirmer la saisie. Il peut aussi conditionner la mainlevée de cette dernière au versement d'un cautionnement ou ordonner la remise en libre circulation du navire sans aucune condition. Ce même juge peut aussi ordonner la destruction du navire, de l'engin flottant ou du véhicule s'ils représentent un risque pour la sécurité des personnes ou pour l'environnement.

Les filets de pêche et autres instruments prohibés peuvent être confisqués, détruits, vendus, donnés à des écoles maritimes ou rendus à leur propriétaire. Cette décision est prise après la saisie par le juge compétent ou par l'autorité administrative compétente pour prononcer une sanction.

¹⁸ Conseil Constitutionnel, 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, Décision No 89-260.

¹⁹ Chapitre III du Code Rural et de la Pêche Maritime.

²⁰ Articles L943-1 à L943-10 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Les produits de la pêche illégaux qui sont saisis peuvent être vendus, donnés, détruits ou, s'ils sont vivants, retournés à la mer. Si les produits ont été vendus avant la saisie, les autorités compétentes peuvent saisir l'argent reçu en paiement.

1.2.2 Sanctions administratives

Bien que la France ait un système mixte de sanctions administratives et pénales, l'utilisation des sanctions administratives semble être l'option préférée en cas d'infractions aux règlements de pêche²¹.

Les règles générales concernant les sanctions administratives pour infraction aux règlements de pêche en France sont inscrites dans un chapitre dédié du Code Rural et de la Pêche Maritime²².

Les violations des lois applicables à la pêche peuvent être sanctionnées par une ou plusieurs des sanctions suivantes:

- Une amende administrative d'un montant maximum soit: (a) de cinq fois la valeur des produits obtenus en violation de la réglementation; (b) de 1.500 euros lorsque les dispositions précédentes ne peuvent être appliquées. Si la quantité des produits de la pêche obtenus illégalement est supérieure à 100 kilos (un quintal), alors le montant de l'amende est multiplié par le nombre de quintaux concernés. De la même manière, si la sanction concerne une violation des règles relatives au système de surveillance par satellite qui a duré plus d'une heure, alors l'amende est multipliée par le nombre d'heures passées en manquement à ces règles. S'il y a manquement aux obligations déclaratives, alors l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a eu manquement à ces règles. Le législateur français est aussi allé plus loin que les obligations contenues dans l'article 44 (2) du règlement INN²³ et a disposé que le montant de l'amende pouvait être doublé dans le cas de la répétition d'une infraction au cours des cinq années suivantes. Conformément à l'article 90(4) du règlement contrôle, il y a aussi un article dans le Code qui dispose que le montant des amendes doit être fixé de manière à prendre en compte la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concernés²⁴;
- La suspension ou le retrait de la licence ou de l'autorisation de pêche. Cette possibilité existait déjà en droit français avant l'introduction du système de points de pénalité par le règlement contrôle. Comme sanction, elle peut en théorie être imposée indépendamment de l'attribution de points de pénalité;
- L'attribution de points de pénalité au titulaire de la licence de pêche ou au capitaine du navire de pêche, ainsi que leur inscription au registre national des infractions à la pêche maritime;
- La suspension ou le retrait de l'autorisation d'exploiter une concession de cultures marines ou une installation aquacole;
- La publication de la décision ou d'un extrait de celle-ci.

²¹ Voir Bigorgne M. (2014), *Les sanctions administratives à la pêche: Enjeux et conséquences de la judiciarisation*, Ecole d'Administration des Affaires Maritimes, disponible sur: <http://www.ecole-affaires-maritimes.fr/images/memoires/41.pdf>.

²² Articles L946-1 à L946-8 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

²³ Article 44 (2) du règlement INN: "Les Etats membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction. En cas d'infraction grave répétée au cours d'une période de cinq ans, les Etats membres imposent une sanction maximale d'un montant égal à au moins huit fois la valeur des produits de la pêche obtenus dans le cadre de ladite infraction".

²⁴ Article L946-4 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Ces sanctions sont applicables à tous les cas d'infractions, à l'exception de l'attribution de points de pénalité, qui peut seulement être faite dans des cas d'infractions graves.

Les infractions graves sont définies dans les articles R946-4 à R946-16 du Code Rural et de la Pêche Maritime, qui ont été introduits en droit français en 2014²⁵. Il y a eu un délai de quatre ans dans la mise en œuvre des obligations des règlements INN et contrôle relatives aux infractions graves.

Les définitions des infractions graves elles-mêmes sont assez complexes. Elles sont basées sur les douze catégories d'infractions graves détaillées dans l'annexe XXX du règlement d'exécution du règlement contrôle²⁶. Parmi ces douze catégories d'infractions, cinq sont toujours considérées comme étant graves en droit français, sans autre condition préalable:

- Catégorie 3: falsification ou dissimulation du marquage, de l'identité ou de l'immatriculation du navire;
- Catégorie 4: dissimulation, altération ou fait de faire disparaître des éléments de preuve intéressant une enquête;
- Catégorie 10: entrave à la mission des agents dans l'exercice de leur mission d'inspection du respect des mesures de conservation et de gestion applicables ou à celle des observateurs dans l'exercice de leur mission d'observation du respect des règles applicables de l'Union Européenne;
- Catégorie 11: transbordement ou participation à des opérations conjointes de pêche avec des navires de pêche dont il est établi qu'ils ont pratiqué la pêche INN au sens du règlement INN;
- Catégorie 12: utilisation d'un navire de pêche qui n'a pas de nationalité et qui est donc un navire apatride au sens du droit international.

Pour toutes les autres catégories mentionnées à l'annexe XXX du règlement d'exécution du règlement contrôle, au moins une condition additionnelle doit être remplie afin que l'infraction soit considérée comme sérieuse.

²⁵ Ils ont été introduits en droit français par le décret n° 2014-54 du 24 janvier 2014 (disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028510823&dateTexte=20141231>) et ensuite introduits dans le Code Rural et de la Pêche Maritime par le décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 (disponible sur: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=D4133A491E014FB54EA2387C0A886F9A.tpdila07v_2?cidTexte=JORFTEXT000029972968&dateTexte=20141227).

²⁶ Règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.

	1 Manquement aux obligations déclaratives ²⁷	2 Engins interdits ²⁸	5 Poisson sous-taille ²⁹	6 Violation des mesures d'une ORGP ³⁰	7 Licence invalide ³¹	8 Zone ou période d'interdiction ³²	9 Moratoire ³³
Lors d'une action de pêche, d'un transbordement ou d'un débarquement réalisés sur une espèce régulée ou interdite pour des quantités supérieures à 100 kg ou à 20% des quantités totales mentionnées dans le journal de pêche, la fiche de pêche, la déclaration de transbordement ou la déclaration de débarquement.	✓						
Lors d'une action de			✓	✓		✓	✓

²⁷ La catégorie 1 concerne le manquement aux obligations d'enregistrement et de déclaration des données relatives aux captures ou des données connexes, y compris les données à transmettre par le système de surveillance des navires par satellite.

²⁸ La catégorie 2 concerne l'utilisation d'engins interdits ou non conformes conformément à la législation de l'UE.

²⁹ La catégorie 5 concerne l'embarquement, le transbordement ou le débarquement de poisson n'ayant pas la taille requise, en violation de la législation en vigueur.

³⁰ La catégorie 6 concerne l'exercice d'activités de pêche dans la zone couverte par une organisation régionale de gestion des pêches d'une manière incompatible avec les mesures de conservation et de gestion de cette organisation ou en violation de ces mesures.

³¹ La catégorie 7 concerne la pêche sans être titulaire d'une licence, d'une autorisation ou d'un permis en cours de validité, délivré par l'Etat de son pavillon ou l'Etat côtier compétent.

³² La catégorie 8 recouvre la pêche dans une zone d'interdiction ou au cours d'une période de fermeture, en dehors de tout quota ou une fois le quota épuisé, au-delà d'une profondeur interdite.

³³ La catégorie 9 recouvre la pêche dirigée sur un stock faisant l'objet d'un moratoire ou dont la pêche est interdite.

pêche, d'un transbordement ou d'un débarquement réalisés sur une espèce régulée ou interdite pour des quantités supérieures à 100 kg ou à 20% des captures.							
Lors d'une action de pêche dans une zone interdite, ou à une profondeur interdite, ou à une période interdite.	✓			✓	✓		
Lors d'une action de pêche en dehors des eaux sous souveraineté ou juridiction française ou des eaux de l'UE.	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Concomitamment à une erreur d'enregistrement supérieure à 20% en poids ou en nombre de quantités d'espèce régulées dans le journal de pêche, la fiche de pêche, la déclaration de transbordement	✓		✓	✓			

t, la déclaration de transfert ou la déclaration de débarquement.							
Ces manquements sont constatés à trois reprises dans une période de trois mois consécutifs.	✓						
La valeur de vente des captures réalisées en infraction est supérieure à 10,000 Euros ou représente au moins 20% de la valeur des captures totales de l'expédition maritime au cours de laquelle les manquements ont été commis.	✓		✓	✓	✓	✓	✓
En utilisant un engin ou un dispositif de pêche dont le maillage est inférieur d'au moins 2 mm au maillage réglementaire.		✓		✓	✓		
En utilisant un nombre d'engins ou de dispositifs de pêche		✓		✓			

supérieur d'au moins 10% au nombre d'engins ou de dispositif de pêche autorisé.							
La longueur de l'engin ou du dispositif de pêche est supérieure d'au moins 10% à la longueur maximale autorisée.		✓		✓			
En utilisant un dispositif altérant gravement la sélectivité de l'engin de pêche.		✓		✓			

Si une infraction grave est commise, un nombre de points de pénalité prédéterminé peut être attribué au titulaire de la licence de pêche et au capitaine du navire de pêche³⁴. Pour les titulaires de la licence de pêche, une référence aux dispositions européennes pertinentes sur le fonctionnement du système de points de pénalité est faite dans l'article R946-4 du Code. Cette référence n'est pas suffisante pour les capitaines des navires de pêche, car le règlement contrôle laisse aux Etats membres le soin de déterminer sous quelles conditions le système de points va s'appliquer à eux³⁵. Pour cette raison, les articles R946-18 à R946-21 du Code donnent de plus amples détails sur l'application du système de points aux capitaines. Les dispositions sont les mêmes que celles prévues pour les titulaires d'une licence de pêche dans le règlement contrôle et son règlement d'exécution. La seule différence est que 18 points de pénalité entraînent uniquement un mois de suspension et non deux, comme c'est le cas pour le titulaire de la licence de pêche; et par conséquent, un nouveau palier de 63 points pour une suspension de huit mois a été introduit³⁶.

De plus, il faut noter que les organisations de producteurs ainsi que les branches nationales et régionales du Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins peuvent aussi,

³⁴ Article R946-4 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

³⁵ Article 92 (6) du règlement contrôle: "Les Etats membres appliquent également un système de points sur la base duquel le capitaine d'un navire se voit attribuer le nombre de points approprié s'il commet une infraction grave aux règles de la politique commune de la pêche".

³⁶ Articles R946-18 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

dans une certaine mesure, imposer des sanctions telles qu'une amende, une suspension ou un retrait de la licence ou de l'autorisation de pêche³⁷.

1.2.3 Sanctions pénales

Les sanctions pénales sont listées dans le Code Rural et de la Pêche Maritime³⁸. En plus des sanctions pénales classiques, comme les peines de prison ou les amendes, ces dispositions comprennent aussi des sanctions complémentaires, comme la peine d'affichage de la décision prononcée, la suspension ou le retrait de la licence ou de l'autorisation de pêche, la confiscation des engins ou navires de pêche qui ont servi ou étaient destinés à commettre l'infraction, l'interdiction du droit d'exercer une activité professionnelle comme le commandement d'un navire ou la dissolution de la personne morale concernée³⁹.

La peine maximale est de deux ans de prison et de 375,000 euros d'amende. Elle peut être prononcée seulement dans quelques cas spécifiques:

- Lorsque le prévenu a détruit ou tenté de détruire des engins de pêche ou des produits de la pêche saisis;
- Lorsque le prévenu a tenté de faire obstacle à la saisie de ces produits; ou
- Lorsque le prévenu n'a pas donné aux produits saisis la destination décidée par les autorités compétentes⁴⁰.

Le code prévoit aussi une peine d'un maximum d'un an d'emprisonnement et de 75,000 euros d'amende qui peut être appliquée dans les cas suivants:

- Dissimulation ou falsification des éléments d'identification d'un navire;
- Tentatives de se soustraire aux contrôles en mer;
- Exploitation, gestion ou possession de navires de pêche qui ne sont pas enregistrés ou sont inclus dans une liste INN, ou sont pavillonnés dans un pays tiers listé comme non-coopérant sous le régime mis en place par le règlement INN⁴¹.

Six mois de prison et une amende de 15,000 euros peuvent aussi être prononcés dans des cas d'obstruction du travail des agents lors des opérations de contrôle⁴².

Tous les cas de violation des règles énumérés ci-dessus sont des violations très sévères des règlements existants, ce qui explique pourquoi elles sont punies à la fois par des amendes et des peines de prison. La plupart des autres infractions sont punies par une amende d'un montant maximal de 22,500 euros⁴³. Dans cette catégorie sont définies 22 infractions différentes, telles que pêcher sans licence, pêcher dans une zone ou à une période interdite, pêcher avec des filets ou substances prohibés, le non-respect des obligations déclaratives, la vente de produits capturés illégalement ou le non-respect de l'obligation de débarquement.

³⁷ Articles L946-7 et L946-8 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

³⁸ Articles L945-1 à L945-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

³⁹ Article L945-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁴⁰ Article L945-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁴¹ Article L945-3 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁴² Article L945-3 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁴³ Article L945-4 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Enfin, et de manière surprenante, l'article L945-4-1 du Code dispose que, pour toutes les infractions mentionnées ci-dessus qui sont commises au-delà des limites de la mer territoriale (12 milles marins)⁴⁴, seules des amendes peuvent être prononcées, ce qui exclut la possibilité de prononcer des peines d'emprisonnement.

Cet article a été introduit dans le Code Rural et de la Pêche Maritime par le biais d'un amendement à une loi de 2014 sur l'agriculture⁴⁵ déposé par le gouvernement français. Comme justification, le gouvernement a souligné le besoin de mettre la loi française en conformité avec la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), à laquelle la France est partie. Leur argument se basait sur l'article 73.3 de la CNUDM, qui dispose que: *"les sanctions prévues par l'Etat côtier pour les infractions aux lois et règlements en matière de pêche dans la zone économique exclusive ne peuvent comprendre l'emprisonnement, à moins que les Etats concernés n'en conviennent autrement, ni aucun autre châtement corporel"*.

L'argumentation du gouvernement français reposait cependant sur une mauvaise interprétation de l'article 73.3 de la CNUDM. En effet, cet article traite des sanctions qui peuvent être prononcées par un Etat dans son rôle d'"Etat côtier". Concrètement, cela veut dire que si un navire pavillonné dans un pays tiers opère dans la ZEE⁴⁶ d'un Etat côtier qui n'est pas son état du pavillon, et qu'il viole les règles applicables dans cet Etat côtier, il n'est pas possible pour l'Etat côtier de mettre les coupables en prison, à moins qu'il existe un accord spécifique avec l'Etat du pavillon pour le faire. Avec l'article L945-4-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, la France fait une confusion entre son rôle comme Etat du pavillon et son rôle comme Etat côtier. Il n'y a rien dans la CNUDM qui empêche l'Etat du pavillon d'emprisonner ses nationaux lorsqu'ils transgressent les règlements applicables au-delà des limites de la mer territoriale. Au contraire, comme il a été rappelé dans une récente opinion consultative du Tribunal International du Droit de la Mer (TIDM), *"les sanctions en cas d'activités de pêche INN doivent être suffisantes pour dissuader les violations et priver les auteurs des infractions des avantages qu'ils retirent de leurs activités de pêche INN"*⁴⁷. De plus, la France est même allée au-delà de ce qu'elle pensait être les obligations découlant de la CNUDM en interdisant le prononcé de peines de prison non seulement pour des infractions commises dans sa ZEE, mais aussi pour toutes celles commises au-delà de sa mer territoriale - ce qui inclut la haute mer et les eaux d'autres pays tiers - sans même laisser ouverte la possibilité de négocier des accords bilatéraux avec les pays tiers potentiellement concernés par des infractions commises par des navires ou des nationaux français.

1.2.4 Le registre national des infractions

La création d'un registre national des infractions, prévue à l'article 93 du règlement contrôle, a été opérée par le biais d'un arrêté du 3 novembre 2011⁴⁸. Ce registre collecte les données relatives aux sanctions administratives et pénales adoptées dans le cas d'infractions aux règles de la PCP par des navires battant pavillon français ou par des nationaux français. Le registre

⁴⁴ Suivant l'article 3 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), la mer territoriale s'étend jusqu'à une limite maximale de 12 milles marins depuis les lignes de base (la côte) de l'Etat côtier.

⁴⁵ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022>.

⁴⁶ Comme définie dans la CNUDM, la ZEE est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, pour une extension maximale de 200 milles marins depuis les lignes de base. Dans cette zone, l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles biologiques et non-biologiques de la colonne d'eau, des fonds marins et de leur sous-sol.

⁴⁷ Tribunal International du Droit de la Mer, Affaire n°21, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRP), §138.

⁴⁸ Arrêté du 3 novembre 2011 portant création d'un registre national des infractions à la politique commune de la pêche, disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024834649&categorieLien=id>.

national inclut aussi des informations sur les points de pénalité attribués, le cas échéant, avec des sanctions administratives. Cependant, et de manière quelque peu ironique, le système de points de pénalité lui-même ne fut introduit en droit français qu'en 2014, trois ans après l'adoption de l'arrêté sur le registre.

L'accès aux données contenues dans le registre est restreint: seuls quelques fonctionnaires peuvent les consulter⁴⁹. Les données sont enregistrées dans le système pour une durée maximale de 5 ans après l'adoption de la dernière décision administrative ou judiciaire⁵⁰. C'est deux ans plus long que le minimum de trois ans prévu à l'article 93.4 du règlement contrôle.

D'après une étude du Parlement Européen de 2014, ce registre semble effectivement fonctionner, car les auteurs notent que *"les données sur les infractions sont conservées dans une base de données en ligne sécurisée ainsi que dans le réseau interne du ministère"*⁵¹.

2 Que se passe-t-il en pratique?

Cette étude de cas a jusqu'ici résumé comment le système français de contrôle fonctionne en théorie. Cette section va maintenant examiner comment ce système fonctionne en pratique, et en particulier, évaluer s'il applique de manière effective les obligations qui sont contenues dans les règlements INN et contrôle de l'UE.

2.1 Inspections

Chaque année, le CNSP publie un bilan d'activité dans lequel il détaille les activités de contrôle qui ont eu lieu lors de l'année précédente⁵². En 2015, le rapport indique que 4,775 inspections ont été conduites en France métropolitaine. Comparé avec l'année 2014, cela représente une diminution de 13.5% du nombre d'inspections. Les auteurs expliquent ce chiffre par le fait que certaines des ressources qui étaient autrefois disponibles pour le contrôle de la pêche ont été réaffectées à des missions de sécurité, à la suite des attaques terroristes de 2015 en France.⁵³ Il y a eu aussi une diminution de 5.1% en 2016, où le nombre total d'inspections était de 4,531⁵⁴. Les chiffres sont moins fiables pour les inspections menées dans les départements et territoires français d'outre-mer⁵⁵. D'après le rapport, au moins 796 inspections y ont eu lieu en 2015.

Des 4,531 inspections qui ont eu lieu en France métropolitaine en 2016, 2,372 étaient des inspections mer/air et 2,159 étaient des inspections au débarquement. D'après le fichier de la flotte de l'UE, il y avait 6,834 navires de pêche actifs en France métropolitaine au 31 décembre 2016⁵⁶. Concrètement, cela signifie qu'un tiers seulement de ces navires était susceptible de faire l'objet d'une inspection en mer au cours de l'année. Ce chiffre est une simple estimation,

⁴⁹ Article 6 de l'arrêté de 2011.

⁵⁰ Article 7 de l'arrêté de 2011.

⁵¹ Blomeyer & Sanz (2014), *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU*, Etude, Parlement Européen, p.51.

⁵² Bilan d'activités CROSSA Etel 2015, disponible sur: http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan_2015_du_CROSSA_Etel.pdf.

⁵³ D'après le bilan d'activités 2014 du CROSSA Etel, en 2014, le nombre de contrôles était 5252, ce qui représentait déjà une diminution de 12.7% par rapport à l'année précédente. Sur la base de discussions avec diverses parties prenantes, il semble que cette diminution ait le plus affecté les moyens de la gendarmerie maritime.

⁵⁴ Bilan d'activités CROSSA Etel 2016.

⁵⁵ Par exemple, le rapport ne mentionne aucune inspection au débarquement en Guadeloupe. Pour Mayotte, il donne seulement le nombre de procès-verbaux établis par des autorités autres que les Affaires Maritimes, et non le nombre total d'inspections. Les départements français d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, la Réunion, Mayotte et Guyane Française) font partie de l'Union Européenne. Les territoires français d'outre-mer ne sont pas dans l'UE: ils incluent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon. Ce sont des pays et territoires d'outre-mer au sens de la partie IV du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

⁵⁶ Voir: <http://ec.europa.eu/fisheries/fleet/index.cfm?method=home.Welcome&lg=FR>.

car beaucoup dépend aussi d'autres critères tels que l'analyse de risque, les critères de référence pour les inspections, le nombre de navires de pêche étrangers contrôlés, etc.

En même temps, des chiffres différents sont fournis par la DPMA. Dans un rapport budgétaire⁵⁷, elle indique que 17,435 contrôles ont eu lieu en 2015. Ce nombre recouvre les contrôles en mer, les contrôles au débarquement, pendant le transport, et les contrôles tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Le champ du rapport budgétaire est donc un peu plus large que celui des rapports du CNSP, qui ne prennent pas en compte les contrôles tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cela pourrait peut-être expliquer la différence très importante entre les chiffres fournis dans ce document et ceux fournis par le CNSP, qui sont de 4,775 contrôles pour l'année 2015, moins du tiers du nombre avancé par le rapport budgétaire!

2.2 Sanctions

La plupart du temps, les documents officiels font état des procès-verbaux établis, et non du nombre exact de sanctions découvertes. En effet, les autorités en charge du contrôle disposent d'une certaine marge de manœuvre et ne rapportent pas toujours toutes les infractions qu'elles constatent: parfois, elles rappellent simplement aux opérateurs qu'elles inspectent les règles applicables. De plus, un procès-verbal peut aussi concerner plusieurs infractions découvertes au cours de la même opération.

Comme c'est déjà le cas pour les chiffres du contrôle, le nombre de procès-verbaux déclarés chaque année varie selon les sources analysées. D'après le rapport du CNSP, en 2014, il y a eu 682 procès-verbaux établis en France métropolitaine et 295 dans les départements et territoires français d'outre-mer; soit un total de 977 procès-verbaux établis en France. Pour la même année, le document budgétaire indique que, d'après la DPMA, 1,154 procès-verbaux ont été établis, un chiffre bien différent de celui fourni par le CNSP - et ceci est peut-être dû au fait que le champ du document budgétaire est plus large. Parmi ces 1,154 procès-verbaux, 790 concernaient des infractions découvertes lors de contrôles en mer, 132 des infractions découvertes au débarquement et 151 des infractions détectées dans la filière⁵⁸. C'est une diminution si l'on fait la comparaison avec le nombre d'infractions rapportées en 2013 (818 en mer, 720 au débarquement et 151 le long de la filière). Les chiffres de 2013 représentaient déjà une diminution par rapport aux chiffres de 2012.

Le dernier rapport budgétaire publié par les autorités françaises compétentes ne contient plus de chiffres différents de ceux fournis par le CNSP et ne fait référence qu'aux procès-verbaux établis pour les infractions détectées en mer ou au débarquement en 2015. Les chiffres fournis pour l'année 2014 sont cependant différents de ceux fournis dans le même rapport l'année précédente.

Il doit être noté que les deux rapports mentionnés ci-dessus ne clarifient pas non plus si les procès-verbaux établis ont mené, au final, à des procédures administratives ou pénales. Les seuls chiffres publics qui existent sur cette question proviennent du Ministère de la Justice français et concernent les procédures pénales ouvertes pour des infractions aux lois et règlement sur la pêche maritime⁵⁹. Les chiffres fournis dans ce rapport sont étonnamment

⁵⁷ Voir: [https://www.performance-](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM205.htm)

[publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM205.htm](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM205.htm).

⁵⁸ Une chose étrange est que l'addition de tous ces chiffres donne 1073, un chiffre différent de celui de 1154 fourni par la DPMA.

⁵⁹ Voir: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/infostat_138_20151209.pdf. Les chiffres contenus dans ce document sont repris des statistiques de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales.

élevés. D'après eux, en 2014, les procureurs ont géré 2,964 cas de personnes morales ou physiques suspectées d'avoir commis une infraction aux lois et règlements sur la pêche maritime. Un procès-verbal a été établi pour ces cas. Le procureur a classé l'affaire sans suite dans 19.6% des cas, pour des raisons telles que le fait qu'il était impossible de prouver l'existence de l'infraction, ou son manque de caractérisation, ou le fait que l'accusé n'était pas la personne ayant commis l'infraction. Inversement, des poursuites pénales ont été ouvertes dans 2,382 affaires, soit deux fois plus que le nombre de procès-verbaux déclarés par la DPMA.

Bien sûr, des biais ont à être pris en compte. Les chiffres fournis par le Ministère de la Justice français peuvent être plus élevés car le champ d'application de leur rapport peut être plus large et recouvrir des infractions et/ou des autorités en charge du contrôle qui ne sont pas incluses dans les rapports du CNSP ou de la DPMA. Il se peut simplement aussi qu'il n'existe pas de données consolidées sur le nombre exact de procès-verbaux établis pour les infractions relatives à la pêche maritime. Cette situation pose aussi la question de la fiabilité des données utilisées par les autorités françaises pour établir des indicateurs de performance concernant leur politique de contrôle des pêches. Au final, cela questionne aussi l'efficacité des bases de données utilisées par les officiels afin d'y rapporter leurs activités d'inspection et d'assurer le suivi de ces dernières.

2.3 Sanctions

Comme indiqué ci-dessus, l'établissement d'un procès-verbal ne signifie pas nécessairement qu'il y aura, au final, une sanction. Les autorités administratives et judiciaires compétentes peuvent décider de classer l'affaire sans suite ou, dans le cas d'une procédure pénale, de proposer des mesures alternatives. Il est donc important de ne pas confondre le nombre de procès-verbaux déclarés avec le nombre de sanctions imposées au final.

2.3.1 Sanctions administratives

Il n'existe pas de données publiques et consolidées sur le nombre et le niveau des sanctions administratives pour les infractions en matière de pêche maritime. Nous avons contacté les autorités françaises compétentes (la DPMA) afin d'obtenir des données sur le nombre et le niveau des sanctions administratives délivrées chaque année en France, mais elles nous ont indiqué qu'elles ne souhaitaient pas communiquer cette information.

Il y a cependant dans les journaux français des indications anecdotiques concernant la nature et le niveau des sanctions administratives, comme par exemple:

- Des amendes variant entre 150 et 400 euros pour des infractions à la pêche à pied dans le nord de la France ont été rapportées en 2013, après l'établissement de 19 procès-verbaux⁶⁰;
- Des amendes variant entre 50 et 100 euros pour des pêcheurs récréatifs pêchant illégalement des palourdes ont été rapportées dans la presse⁶¹;
- Une amende de 1,000 euros et une suspension d'un mois d'une autorisation de pêcher ont été confirmées par une cour administrative en 2015 à l'encontre du propriétaire d'un

⁶⁰ Voir: <http://www.lepharedunkerquois.fr/a-la-une/des-amendes-de-150-a-400-euros-distribuees-en-2013-ia676b0n123533>.

⁶¹ Voir: <http://www.ouest-france.fr/les-pecheurs-la-palourde-ont-ete-controles-115462>.

navire pour une pêche à la coquille Saint-Jacques en zone interdite qui a duré au moins trois jours⁶².

Il n'existe pas d'information publique concernant la mise en œuvre actuelle du système de points de pénalité dans le cas d'infractions graves, bien que la DPMA nous ait indiqué que des points avaient commencé à être attribués. En 2017, la Cour des Comptes Européenne a publié un rapport sur le contrôle des pêches dans l'UE, dans lequel elle a noté que: *"En France, le système de points de pénalité de l'UE n'a pas été appliqué. Des règles et des procédures claires concernant les responsabilités en matière de sanctions et de points faisaient défaut au niveau national. La Commission a établi un plan d'action avec la France pour remédier aux carences relatives à l'organisation et à la mise en œuvre des inspections et des sanctions"*⁶³.

2.3.2 Sanctions pénales

Pour les sanctions pénales, des données sont publiées par le Ministère de la Justice via l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales⁶⁴. Comme dit ci-dessus, ces chiffres doivent être considérés avec précaution, car il n'y a pas d'indication claire quant au champ exact de cette analyse. Cependant, ils permettent de dégager quelques tendances.

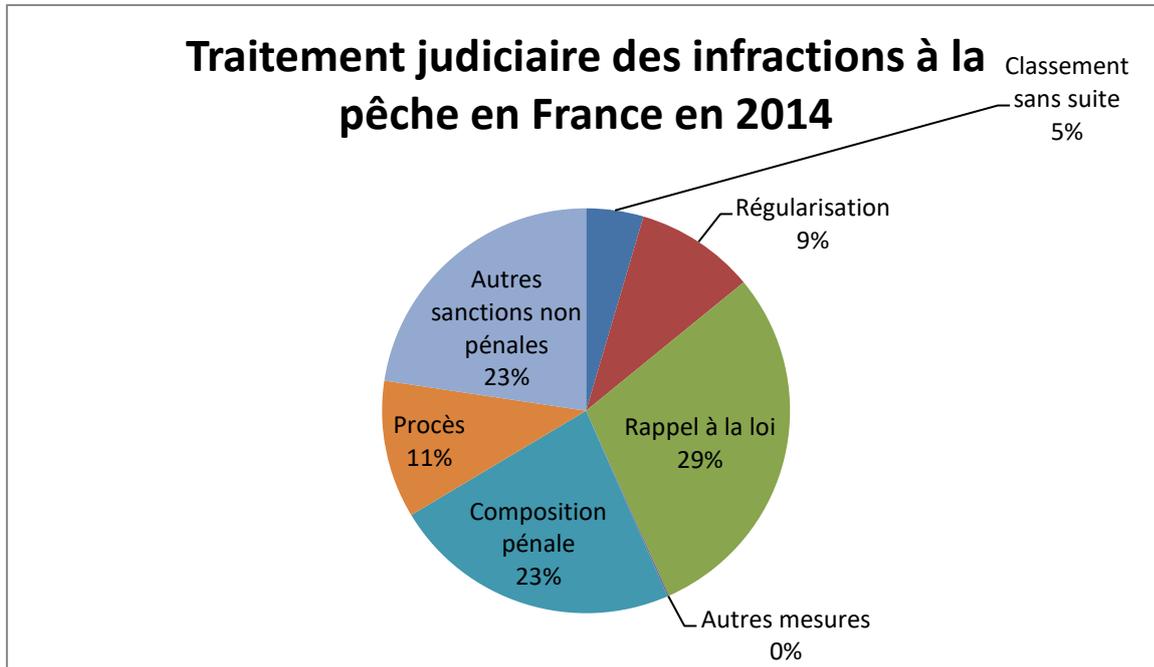
Des 2,382 cas présumés d'infractions liées aux pêches maritimes identifiés par les procureurs français:

- 4.3% ont été classés sans suite, soit parce que la situation a été régularisée, ou parce qu'il n'y avait pas assez de preuves de l'infraction, ou que le trouble causé a été évalué comme étant minimal;
- 58,2% de ces cas ont fait l'objet d'une mesure alternative à la sanction pénale: soit une régularisation (qui, dans le cas de la pêche, signifie le plus probablement que le procureur demande à l'auteur de l'infraction un engagement à respecter les règles dans le futur), un rappel à la loi (27.7% de tous les cas), ou l'adoption d'autres sanctions non-pénales (21.4% de tous les cas);
- 27.1% de ces cas ont fait l'objet d'une procédure appelée "composition pénale". Par cette procédure, l'auteur de l'infraction reconnaît qu'il est coupable et le procureur propose alors une sanction, comme une amende, que le prévenu doit accepter afin de clore l'affaire. Cette procédure peut concerner tous les types d'infractions à la pêche;
- 10.4% de tous les cas ont été jugés devant un tribunal.

⁶² Voir: <http://www.libertebonhomme.fr/2015/03/31/peche-a-la-coquille-saint-jacques-en-zone-interdite-la-sanction-confirmee-par-la-cour-administrative-d-appel/>.

⁶³ Cour des Comptes Européenne (2017), Rapport Spécial No 08/2017, *Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires*, p. 55.

⁶⁴ Voir: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/infostat_138_20151209.pdf. Les chiffres contenus dans cette étude proviennent des statistiques de l'Observatoire national de la Délinquance et des Réponses Pénales.



En 2014, les modes alternatifs de règlement des conflits ont représenté 89.1% du total des affaires pénales en lien avec des infractions à la pêche maritime. La procédure pour ces règlements est bien établie par le droit français⁶⁵, avec l'objectif d'avoir une réponse pénale plus rapide et de ne pas encombrer les tribunaux avec des affaires que le législateur français considère comme étant des infractions mineures. Dans le rapport de 2015 du Ministère de la Justice, il est aussi mentionné que les modes alternatifs de règlement des conflits sont utilisés dans le cadre d'une gradation de la réponse pénale: les sanctions administratives sont utilisées en premier, puis les modes alternatifs de règlement des conflits et enfin, si nécessaire, une procédure pénale classique devant les tribunaux.

Enfin, le rapport fournit des données sur les procès eux-mêmes. 279 affaires ont été jugées devant un tribunal en 2014 (il n'est pas précisé si ces affaires concernaient toutes les pêches maritimes ou si ces données regroupent aussi la pêche en eau douce), et une condamnation a été prononcée dans 257 de ces cas. De ces 257 condamnations, 234 étaient des amendes d'un montant moyen de 1,675 euros. Treize peines d'emprisonnement ont aussi été prononcées. Dans l'ensemble, il semble que le niveau des sanctions soit relativement bas.

En outre, les journaux français rendent compte de temps à autre des procédures pénales à l'encontre des opérateurs coupables d'infractions à la pêche. Dans l'ensemble, le niveau des sanctions rapporté par la presse semble être lui aussi relativement bas:

- Une amende de 800 euros pour un pêcheur reconnu coupable d'avoir pêché dans une zone fermée à la pêche⁶⁶;
- Une amende de 5,000 euros pour chacun des 4 mareyeurs reconnus coupables d'avoir acheté des coques en surquotas (alors qu'il était clairement établi que cette pêche

⁶⁵ Articles 41-1 et 41-2 du Code de Procédure Pénale.

⁶⁶ Voir: <http://www.letelegramme.fr/cotes-darmor/lannion/800-eur-d-amende-pour-peche-interdite-30-06-2016-11129155.php>.

illégal représentait plusieurs centaines de tonnes de coques et des dizaines de milliers d'euros)⁶⁷;

- 1,500 euros et 3,000 euros (pour infraction répétée) à l'encontre de pêcheurs reconnus coupables d'un refus d'inspection de leur navire de pêche par les autorités françaises compétentes⁶⁸.

Des peines de prison ont été prononcées dans le contexte d'une affaire sensible qui concernait la pêche illégale au thon rouge au cours de la saison 2007⁶⁹. Le jugement a été rendu 7 ans après que les infractions se soient produites et les peines variaient de 8 à 24 mois de prison. Cependant, ces peines étaient toutes avec sursis. Elles étaient accompagnées d'amendes d'un montant de 15,000 à 50,000 euros et de la confiscation de biens d'une valeur de 15,000 à 100,000 euros. Ce jugement a été rendu avant l'introduction (en 2014) de dispositions dans le Code Rural et de la Pêche Maritime qui interdisent maintenant de donner des peines de prison pour les infractions à la pêche commises au-delà des limites de la mer territoriale⁷⁰. En 2016, une peine de prison de 8 mois a été prononcée à l'encontre d'un capitaine de navire de pêche brésilien qui pêchait illégalement dans les limites de la mer territoriale en Guyane française⁷¹.

Les tribunaux français ont été plus sévères avec les navires de pêche étrangers pris alors qu'ils opéraient illégalement dans les eaux françaises:

- Une amende de 595,000 euros a été imposée à l'opérateur d'un chalutier allemand pris en train de pêcher illégalement. La valeur du poisson capturé illégalement était de 1,2 millions d'euros, s'élevant à un total de 1,585 tonnes. Le navire de pêche avait été saisi et détenu pendant plusieurs jours dans un port français⁷²;
- Des amendes de 5,000 à 20,000 euros ont été imposées à des navires anglais pêchant illégalement la coquille Saint-Jacques dans la Manche⁷³;
- Une amende de 10,500 euros a été imposée au capitaine d'un chalutier hollandais pour une infraction aux règlements sur les filets de pêche dans les eaux françaises⁷⁴.

2.4 Développement d'une culture du respect des règles

Le développement d'une culture du respect des règles est l'un des objectifs du règlement contrôle, mais ce qui se passe sur le terrain nous raconte une histoire bien différente.

En 2012, la Cour des Comptes a souligné que les pressions exercées par la profession en ce qui concerne le contrôle des pêches étaient particulièrement importantes⁷⁵. Elle a mentionné expressément un cas au cours duquel les contrôles furent interrompus à la suite des récriminations des armateurs. Cette affirmation fut plus tard contestée par les autorités

⁶⁷ Voir: <http://www.courrier-picard.fr/region/les-mareyeurs-a-l-amende-pour-surquotas-de-coques-ia0b0n304975>.

⁶⁸ Voir: <http://www.lemarin.fr/secteurs-activites/peche/21576-refus-de-controles-les-deux-pecheurs-ecopent-de-simples-amendes>.

⁶⁹ Voir: <http://www.infocapagde.com/article.php?sid=4017>.

⁷⁰ Article L945-4-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁷¹ Voir: <http://www.lemarin.fr/secteurs-activites/peche/24134-peche-illegale-en-guyane-huit-mois-ferme-pour-un-capitaine-bresilien>.

⁷² Voir: http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/12/19/le-chalutier-geant-allemand-arrete-a-cherbourg-ecope-d-une-amende-record_1808176_3244.html.

⁷³ Voir: <http://www.lemarin.fr/articles/detail/items/normandie-15-000-euros-damende-pour-le-coquillier-britannique-van-dijk.html>.

⁷⁴ Voir: <http://www.lemarin.fr/secteurs-activites/defense/21664-un-chalutier-neerlandais-sanctionne-dunkerque>.

⁷⁵ Cour des Comptes française, Référé n° 64384 du 12 juillet 2012 sur le contrôle des pêches maritimes, p.2 et 3.

françaises en charge du contrôle⁷⁶, mais donne une idée de l'atmosphère entourant les questions liées au contrôle de la pêche en France.

Les journaux ont aussi fait état de cas où les pêcheurs ont refusé d'être contrôlés pour protester contre la réglementation européenne concernant les tailles minimales des mailles de filet et de poisson. Ils soutenaient notamment que d'autres États membres de l'UE (l'Espagne était fréquemment citée) étaient beaucoup plus cléments sur les questions de contrôle et de sanction⁷⁷.

Une affaire au cours de laquelle des pêcheurs se rendirent à une réunion avec leurs autorités administratives locales afin de protester contre l'imposition de sanctions pénales et administratives pour les mêmes infractions a également été rapportée⁷⁸. Les pêcheurs ont souligné que, dans d'autres départements français, les pêcheurs faisaient l'objet de sanctions administratives ou pénales, mais jamais les deux pour la même affaire. Les autorités locales leur conseillèrent alors d'interjeter appel contre la sanction pénale.

Il y eut également de la résistance au moment de l'introduction du système de points de pénalité. A cette occasion, le Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins publia un document dans lequel il questionnait la légalité du système lorsqu'il prévoit que, dans le cas d'une vente, les points attribués au navire de pêche sont transférés automatiquement au nouveau propriétaire⁷⁹. Il souligna aussi que, avant l'introduction du système de points de pénalité, il était déjà possible en droit français de suspendre ou retirer une licence de pêche en cas d'infraction (et c'est bien le cas, même si le fait que cette mesure ait effectivement été appliquée n'est pas vérifiable).

Il convient également de souligner que, au niveau européen, des lacunes ont été identifiées dans le système de contrôle français par la Commission Européenne et qu'en 2014 cela a mené à l'établissement d'un plan d'action pour le contrôle⁸⁰. Ce plan se concentre plus particulièrement sur le système d'enregistrement des captures *"de manière à ce que les données transmises aux contrôleurs nationaux soient complètes, fiables et disponibles en temps utile"*⁸¹. S'il n'y a pas de nouvelles mesures adoptées ou si celles adoptées dans le cadre de ce plan sont insuffisantes, alors la Commission pourra à nouveau engager une procédure d'infraction. L'impact de ce plan peut être noté dans le plan national de contrôle 2016/2017⁸², dans lequel le respect des obligations déclaratives a été identifié comme étant l'objectif prioritaire pour les autorités de contrôle.

Enfin, en plus des problèmes liés spécifiquement à la mise en œuvre du Titre VIII du règlement contrôle, il nous a été signalé au cours de la préparation de cette étude que le logiciel qui prend en charge le journal de pêche électronique en France n'avait pas été mis à jour entre au moins 2013 et début 2017. Par conséquent, le journal de pêche électronique n'incluait pas les cases

⁷⁶ Réponse au référé de la Cour des Comptes disponible ici: [https://www.ccomptes.fr/Publications/Recherche-avancee/\(filters\)/root-parent_jurisdiction_s:Cour%20des%20comptes\\$root-keywords_k:p%C3%A4ches:r%C3%A9%20%C3%A9%20%C3%A9](https://www.ccomptes.fr/Publications/Recherche-avancee/(filters)/root-parent_jurisdiction_s:Cour%20des%20comptes$root-keywords_k:p%C3%A4ches:r%C3%A9%20%C3%A9%20%C3%A9).

⁷⁷ Voir par exemple: <http://www.lengadoc-info.com/1854/social/le-grau-du-roi-les-habitants-solidaires-avec-les-pecheurs-contre-la-legislation-europeenne/> et <http://france3-regions.francetvinfo.fr/languedoc-roussillon/gard/un-pecheur-du-grau-du-roi-condamne-pour-refus-des-contrôles-709185.html>.

⁷⁸ Voir <http://www.ouest-france.fr/bretagne/doubles-sanctions-le-ras-le-bol-des-pecheurs-2205354>.

⁷⁹ Ce guide est disponible ici: <http://www.comite-peches.fr/un-permis-a-point-pour-la-peche/>.

⁸⁰ Mémo de la Commission Européenne, Questions et réponses sur le nouveau plan d'action français en matière de pêche: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-404_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-404_fr.htm).

⁸¹ Ibid.

⁸² Note technique du 30 mai 2016 relative au plan national de contrôle des produits de la pêche maritime et de l'aquaculture marine bisannuel 2016-2017, disponible sur: <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=40958>.

spécifiques nécessaires pour faire les déclarations relatives à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, qui a commencé à être introduite en 2014. Cela signifie que, mis à part les données rapportées directement par papier par les opérateurs, les autorités compétentes françaises n'avaient pas de données fiables sur la mise en œuvre de cette obligation et donc aucun moyen de contrôler le respect de cette règle par les pêcheurs.

3 Discussion et recommandations

Dans cette section, nous présentons les résultats spécifiques et les recommandations visant le système français de contrôle et de sanction. Les enseignements généraux et les recommandations concernant le niveau européen sont présentés dans une étude séparée⁸³, qui accompagne nos six études de cas (France, Irlande, Angleterre, Espagne, Pays-Bas et Pologne).

3.1 Augmenter les contrôles en mer et améliorer les contrôles au débarquement

Notre recherche montre que, à l'exception de la Guyane française pour laquelle les autorités ont mis en place des objectifs ambitieux afin de s'attaquer à la pêche INN étrangère dans la ZEE française, contrôler et sanctionner les infractions à la pêche n'est pas une priorité pour les autorités compétentes françaises. La Cour Européenne des Comptes a noté récemment que *"En France et en Espagne, les priorités d'inspection n'étaient pas fixées par l'autorité qui fournissait les ressources. En France, il existait parfois un décalage entre les tâches assignées et les ressources affectées, de sorte que, par voie de conséquence, les équipes de contrôle ne parvenaient pas à couvrir la totalité des débarquements ciblés et le nombre d'inspections a diminué ces dernières années"*⁸⁴. Les raisons expliquant cette diminution ne sont pas toujours claires et ne peuvent être seulement attribuées à l'introduction d'une gestion basée sur l'analyse du risque dans la conduite des inspections. En 2016, la priorité donnée aux questions de sécurité par rapport à celles du contrôle de la pêche a été l'explication fournie par le CNSP pour expliquer la diminution de 5.1% du nombre d'inspections⁸⁵. Dans le rapport annuel du CNSP en date de 2015, il est clairement écrit que moins d'inspections ont eu lieu cette année-là à cause du besoin de réaffecter certaines ressources à la lutte contre le terrorisme. En 2014, il y avait déjà eu une diminution du nombre des contrôles, qui avait alors été expliquée dans le rapport annuel par un changement dans les règlements portant sur le contrôle au débarquement pour le thon rouge. Par conséquent, en quatre ans, le nombre de contrôles déclarés par le CNSP en France métropolitaine a décru de 6,019 à 4,531 - une diminution totale de 24.7%. Les coupes budgétaires sont aussi susceptibles d'avoir un impact important sur le nombre et la qualité des contrôles.

Au cours des années à venir, il va être important, particulièrement compte tenu de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, de maintenir un niveau élevé de contrôles en mer. Bien que ces contrôles coûtent plus cher et impliquent davantage de moyens humains et techniques que les contrôles au débarquement et ceux ayant lieu tout au long de la filière, ils apparaissent comme étant plus efficaces pour détecter les infractions. Par exemple, d'après le CNSP, le taux

⁸³ Voir: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/slipping-through-the-net-the-control-and-enforcement-of-fisheries-in-england-france-ireland-and-poland/>.

⁸⁴ Cour des Comptes Européenne (2017), Rapport Spécial No 08/2017, *Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires*, §76.

⁸⁵ Voir le Bilan d'activité 2016 du CROSSA Etel, p.24.

d'infractions pour les inspections en mer en France était de 18%⁸⁶ en 2014, alors que le taux pour les inspections au débarquement était de 8.4%⁸⁷. En 2014, le taux d'infractions rapporté pour la filière était encore plus bas: 1.5% d'après les rapports budgétaires mentionnés ci-dessus.

Il est également important d'interpréter ces chiffres au regard d'une autre réalité: les contrôles en mer peuvent être plus efficaces pour détecter les infractions car ils sont plus exhaustifs. Ils semblent être mieux acceptés par les pêcheurs que les contrôles au débarquement, durant lesquels les inspecteurs doivent se hâter de finir leur travail afin de laisser le poisson entrer frais dans la chaîne d'approvisionnement. Il est aussi plus difficile d'évaluer si les règles ont été violées après que le débarquement a eu lieu. Certaines observations collectées au cours d'entretiens avec des parties prenantes suggèrent également que la France n'a toujours pas complètement mis en œuvre ses obligations relatives au contrôle au débarquement. En dépit des restrictions budgétaires, l'attention portée aux contrôles en mer doit augmenter et, dans le même temps, la qualité des contrôles au débarquement doit être améliorée.

Les résultats de la recherche ne sont pas clairs sur la question de savoir si la charte nationale du contrôle des pêches s'applique toujours. Si c'est le cas, alors le délai de 30 jours qui doit être respecté par les autorités en charge du contrôle avant de pouvoir être autorisées à ré-inspecter un navire de pêche est un sujet de préoccupation important. Même si, comme l'indique le ministre en charge des pêches, le délai de 30 jours peut être interrompu, par exemple lorsqu'il existe des indices graves de commission d'une infraction ou lorsqu'existe une nécessité d'atteindre les objectifs du contrôle fixés par la réglementation européenne, cette disposition envoie un mauvais signal au secteur tout entier⁸⁸. Comme il est raisonnablement suggéré par la Cour des Comptes dans son rapport de 2012⁸⁹, ce délai devrait être supprimé et une simple référence à la charte devrait être gardée, soulignant simplement le besoin d'éviter des contrôles redondants quand ils ne sont pas nécessaires.

3.2 Réintroduire la possibilité d'appliquer à la fois des amendes et des peines de prison

Comme discuté ci-dessus⁹⁰, l'article L945-4-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, qui dispose que *seules* des amendes peuvent être imposées en cas d'infractions commises au-delà des limites de la mer territoriale française, doit être modifié ou abrogé. Cette disposition est basée sur une interprétation erronée de l'article 73.3 de la CNUDM.

Les peines de prison sont rarement prononcées dans les cas d'infractions aux règles sur la pêche, mais elles sont certainement nécessaires quand des infractions très graves sont détectées. Elles ont aussi un effet dissuasif pour les contrevenants potentiels et, en tant que telles, sont conformes aux obligations internationales de l'Etat du pavillon clarifiées dans l'avis consultatif du TIDM sur la pêche INN⁹¹.

⁸⁶ Et 21.75% d'après les rapports budgétaires.

⁸⁷ 4.4% d'après les rapports budgétaires.

⁸⁸ Réponse au référé de 2012 de la Cour des Comptes disponible ici: <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Contrôle-des-pêches-maritimes>.

⁸⁹ Cour des Comptes française, référé n° 64384 du 12 juillet 2012 sur le contrôle des pêches maritimes.

⁹⁰ Voir section 3.2.3 du rapport.

⁹¹ Tribunal International du Droit de la Mer, Affaire n° 21, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP).

3.3 Simplifier les procédures de contrôle et de sanction des infractions à la pêche et augmenter la coordination entre les autorités compétentes en France.

En France, les autorités compétentes pour adopter des règles de contrôle des pêches se trouvent au niveau national, régional et local. Ces autorités rendent compte à différents ministères et peuvent avoir des intérêts divergents ou concurrents. Cette situation a un impact sur la manière dont les contrôles sont conduits et sur la stratégie de mise en œuvre de ces autorités. Au cours d'entretiens avec des parties prenantes, il a été suggéré, par exemple, que presque toutes les infractions qui reçoivent des suites judiciaires sont détectées par la Gendarmerie Maritime, alors que les Affaires Maritimes semblent plus réticentes à lancer ce type de poursuite envers des contrevenants. Il a aussi été suggéré que les contrôles étaient bien plus complets dans certaines parties du territoire français que dans d'autres. Cette situation a aussi été étayée par la Cour des Comptes Européenne qui a souligné que *"En France, la coordination entre les niveaux national régional et local a pâti de la complexité de l'organisation administrative"*⁹².

De plus, il n'existe pas de lignes directrices claires concernant l'articulation entre les sanctions administratives et pénales. Concrètement, le procureur et les autorités administratives décident au cas par cas s'ils lancent des poursuites pénales à l'encontre d'un contrevenant, ce qui mène à des situations où, suivant le lieu, un pêcheur pourra être poursuivi pénalement ou non pour la même infraction. Cette situation n'est pas équitable.

L'uniformisation des règles du jeu est une condition cruciale qui permettra d'assurer le développement d'une culture du respect des règles. C'est d'une importance capitale entre les Etats membres mais aussi à l'intérieur des Etats membres. Afin d'atteindre cet objectif, il serait important pour la France:

- D'assurer une meilleure coordination entre toutes les autorités compétentes;
- De s'assurer que tous les contrôles respectent les mêmes standards;
- De donner des orientations sur la manière dont les sanctions administratives et pénales doivent être utilisées. Il existe des divergences très claires entre les régions, avec certaines autorités qui considèrent que les sanctions administratives et pénales doivent être utilisées dans une optique de gradation (administratives d'abord et pénales ensuite) et d'autres qui pensent que ces sanctions peuvent être utilisées de manière combinée.

3.4 Ajuster le niveau des sanctions afin qu'elles soient véritablement dissuasives

L'article 89 (2) du règlement contrôle impose que le niveau global des sanctions et sanctions accessoires soit *"calculé, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, de telle manière que les contrevenants soient effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions qu'ils ont commises sans préjudice du droit légitime à exercer une*

⁹² Cour des Comptes Européenne (2017), Rapport Spécial No 08/2017, *Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires*, §75.

profession. Ces sanctions permettent également de produire des effets proportionnés à la gravité des infractions, de façon à décourager efficacement toute personne de commettre des infractions de même nature".

En l'absence de données consolidées et publiquement disponibles sur la mise en œuvre et le niveau des sanctions administratives, il est difficile d'évaluer si ces dernières sont effectivement établies à des niveaux qui soient suffisamment dissuasifs. Cependant, les éléments rassemblés suggèrent que le niveau des sanctions est généralement bas⁹³. Nous manquons aussi d'informations sur la question de savoir si le système de points pour les infractions graves est correctement mis en œuvre et s'il a mené à des cas de suspension ou de retrait des licences de pêche.

Il existe davantage de données et d'informations disponibles sur les sanctions pénales. En 2014, quasiment 90% des affaires pénales se sont conclues par le biais de modes alternatifs de règlement des conflits, pour lesquels le niveau des sanctions est inconnu. Pour les 10% restants, les données disponibles montrent que le niveau moyen des sanctions était de 1,675 Euros, et que 13 peines de prison avaient été prononcées. Ce niveau est extrêmement bas et donc préoccupant: les affaires qui se retrouvent devant un tribunal sont généralement les plus graves, donc nous pouvons en déduire que pour les affaires traitées par le biais d'un mode alternatif de règlement des conflits, le niveau des amendes était encore plus bas.

Les sanctions pour les infractions graves sont règlementées dans l'article 90 du règlement contrôle et dans l'article 44 du règlement INN. Ces articles ne concernent que les sanctions administratives et disposent que *"les Etats membres peuvent également, ou en lieu et place, avoir recours à des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives"*. Les infractions graves sont aussi définies dans la partie non-législative du Code Rural et de la Pêche Maritime, qui établit un lien rapproché entre cette définition et la mise en œuvre du système de points de pénalité. Dans la partie législative du Code, les obligations de l'article 44 du règlement INN relatives aux infractions graves ont été prises en considération pour ce qui concerne les sanctions administratives. Les articles L946-1 à L946-8 du Code sur les sanctions administratives n'introduisent par ailleurs pas de distinction entre les infractions graves et les autres infractions. En principe, les obligations contenues dans les articles 44 et 90 s'appliquent donc à toutes les infractions aux règlements sur la pêche. La base juridique est donc là, et ce qui manque sont des lignes directrices sur la manière de mettre en œuvre ces dispositions et, probablement, la volonté politique de le faire.

Il n'existe pas de dispositions similaires pour les sanctions pénales. Le 21 avril 2015, le Ministère de la Justice publia une circulaire sur les orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement⁹⁴. Ce document traite un grand nombre de problématiques, comme la coordination entre les autorités administratives et judiciaires ou les orientations sur la manière d'utiliser les modes alternatifs de règlement des différends. Il est expliqué dans ce document que, en raison de ses spécificités, le contentieux de la pêche maritime fera l'objet d'une circulaire distincte. Nous avons demandé aux autorités françaises à quel moment la publication de cette circulaire était prévue, mais nous n'avons pas reçu de réponse claire à ce sujet. Cette circulaire doit pourtant être produite et distribuée par le Ministère de la Justice en reconnaissance des dommages que la pêche INN peut causer et cause à l'environnement marin.

⁹³ Ces éléments proviennent des rapports publics du Parlement Européen, d'articles de journaux et d'entretiens avec des parties prenantes. En l'absence d'un jeu de données public sur ce sujet, ils sont donc purement indicatifs.

⁹⁴ Voir: http://www.justice.gouv.fr/publication/circulaire_21042015_close.pdf.

Enfin, des directives officielles et des formations devraient être fournies par les autorités judiciaires et administratives compétentes afin de s'assurer qu'elles imposent des sanctions à un niveau suffisant *"de telle manière que les contrevenants soient effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions qu'ils ont commises"*⁹⁵.

3.5 Augmenter la transparence concernant la disponibilité et la fiabilité des données de mise en œuvre

Cette recherche a été menée uniquement avec des informations qui sont disponibles publiquement, car les autorités françaises n'ont pas répondu à nos demandes répétées d'accès à l'information sur ce sujet. En général, les règlements eux-mêmes, les lois et les textes administratifs peuvent être facilement trouvés sur l'internet.

Il est plus difficile de trouver des informations sur la mise en œuvre de ces obligations. Le fait qu'une loi ou un décret a été publié ne veut pas dire qu'il est, en pratique, mis en œuvre, comme cela est démontré par le manque d'information sur la mise en œuvre réelle du système de points de pénalité en France.

L'obligation de transparence est une obligation importante du règlement de base de la PCP, qui s'applique bien sûr à la France, et de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, à laquelle la France est une partie contractante. La mise en œuvre de cette obligation ne doit pas être négligée⁹⁶.

Une autre découverte a été que les données présentées dans divers documents officiels étaient incohérentes ou contradictoires. Le CNSP, la DPMA et le Ministère de la Justice citent des chiffres différents sur le nombre des contrôles et des infractions détectées ou traitées chaque année. La Cour des Comptes française elle-même a souligné dans son rapport de 2012 le manque de données consolidées sur les sanctions administratives imposées en cas de violation des règlements sur la pêche. Ce problème aurait pu être résolu avec l'établissement d'un registre national des infractions mais, bien que ce registre ait été créé en 2011, il n'existe pas d'information disponible publiquement sur son existence ou contenu. De la même manière, la plupart des données disponibles concernent les contrôles en mer ou au débarquement, et très peu de choses sont connues sur les contrôles et infractions se déroulant tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

L'une des inquiétudes principales des pêcheurs que nous avons perçue est le manque d'harmonisation des contrôles et des sanctions, non seulement au niveau de l'UE, entre Etats membres, mais aussi dans les Etats membres eux-mêmes. En France, le fait que des autorités régionales et locales soient en charge du contrôle et des sanctions administratives peut renforcer ce sentiment au sein des communautés de pêcheurs. Publier des données consolidées et fiables sur les contrôles et les sanctions pourrait aider à surmonter ce problème. Cela pourrait aussi aider à remédier aux inégalités dans le traitement des infractions, en poussant les autorités compétentes aux niveaux régionaux et locaux à harmoniser le niveau des sanctions qu'elles donnent aux pêcheurs.

⁹⁵ Article 89 (2) du règlement contrôle.

⁹⁶ Voir Transparency in the Common Fisheries Policy, disponible sur: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/transparency-in-the-common-fisheries-policy/>.

Au final, cela aiderait à instaurer des règles du jeu équitables, ce qui rendrait les pêcheurs plus enclins à les respecter. Des données consolidées et fiables aideraient également les autres parties prenantes, comme les chercheurs, les ONG, les scientifiques, à déterminer quelles politiques marchent (ou non). Par exemple, s'il y a un taux d'infractions trop élevé concernant une obligation particulière contenue dans la réglementation européenne ou nationale, des leçons pourraient en être tirées: peut-être que la règle est trop complexe et n'est pas comprise; ou peut-être que cet aspect particulier de cette politique n'est pas accepté par les pêcheurs.

Conclusion

25 ans après le premier jugement de la CJUE condamnant la France pour manquement à ses obligations découlant des règlements de l'UE sur la pêche, la situation du contrôle des pêches en France est toujours à l'origine de vives inquiétudes. Le nombre de contrôles diminue, le niveau des sanctions est bas. Une disposition en contradiction avec la CNUDM a été introduite dans la loi pénale française, envoyant au secteur de la pêche le dangereux signal que les flottes de pêche industrielles opérant au-delà de la mer territoriale française sont soumises à des sanctions moins sévères que celles opérant dans la limite des 12 milles marins. Les obligations des titres des règlements INN et contrôle consacrés aux mesures d'exécution ne sont pas respectées dans leur totalité: le niveau des sanctions n'est pas dissuasif et le système de points de pénalité n'est pas réellement mis en œuvre.

Abroger la disposition du Code Rural et de la Pêche Maritime qui contredit la CNUDM, publier des orientations générales afin de s'assurer que les sanctions pénales soient imposées à des niveaux appropriés, maintenir les moyens budgétaires alloués aux contrôles en mer et au débarquement, et développer une meilleure coordination entre les autorités compétentes sont des étapes nécessaires afin d'atteindre les objectifs des règlements contrôle et INN. Ce qui est aussi nécessaire est un changement de paradigme au niveau des autorités et des opérateurs: accepter que les règles relatives au contrôle soient effectivement mises en œuvre afin d'assurer un traitement équitable à tous les pêcheurs qui respectent les règles.

Enfin, l'établissement d'une culture du respect des règles ne sera possible que si les opérateurs et les autorités savent quelles sont les règles qu'ils doivent respecter et faire respecter. Tout au long de notre recherche, le manque de formation a été souligné par plusieurs parties prenantes comme étant l'un des freins principaux à l'atteinte de cet objectif. Des formations appropriées afin de mieux informer les pêcheurs et autres opérateurs des lois et règlements applicables, ainsi que des formations afin d'assurer le partage de l'information parmi les inspecteurs, seraient toutes les deux des étapes très utiles dans la mise en œuvre des obligations européennes relatives au contrôle.

Elisabeth Druel
Juriste
Programme Biodiversité
+32 (0) 2808 1328
edruel@clientearth.org
www.clientearth.org

Sandrine Polti
Coordinatrice du projet pêche
Programme Biodiversité
+32 (0) 2808 8011
spolti@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques et d'individus engagés.

Brussels
Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska