



Bernard Fao © province Sud

Etude de faisabilité juridique : limiter les prises professionnelles de certaines espèces marines surexploitées en province Nord

Sylvine Aupetit

Etude commanditée par l'ADECAL technopôle
 pour la province Nord

Septembre 2021



Le projet régional océanien des territoires pour la gestion durable des écosystèmes, PROTEGE, est un projet intégré qui vise à réduire la vulnérabilité des écosystèmes face aux impacts du changement climatique en accroissant les capacités d'adaptation et la résilience. Il cible des activités de gestion, de conservation et d'utilisation durables de la diversité biologique et de ses éléments en y associant la ressource en eau. Il est financé par le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) au bénéfice des territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Pitcairn et de Wallis et Futuna.

L'objectif général du projet est de construire un développement durable et résilient des économies des pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) face au changement climatique en s'appuyant sur la biodiversité et les ressources naturelles renouvelables.

Le premier objectif spécifique vise à renforcer la durabilité, l'adaptation au changement climatique et l'autonomie des principales filières du secteur primaire. Il est décliné en deux thèmes :

- Thème 1 : la transition agro-écologique est opérée pour une agriculture, notamment biologique, adaptée au changement climatique et respectueuse de la biodiversité ; les ressources forestières sont gérées de manière intégrée et durable.
 - Thème 2 : les ressources récifo-lagonaires et l'aquaculture sont gérées de manière durable, intégrée et adaptée aux économies insulaires et au changement climatique.

Le second objectif spécifique veut renforcer la sécurité des services écosystémiques en préservant la ressource en eau et la biodiversité. Il se décline également en 2 thèmes :

- Thème 3 : l'eau est gérée de manière intégrée et adaptée au changement climatique
- Thème 4 : les espèces exotiques envahissantes sont gérées pour renforcer la protection, la résilience et la restauration des services écosystémiques et de la biodiversité terrestre.

La gestion du projet a été confiée à la Communauté du Pacifique (CPS) pour les thèmes 1, 2 et 3 et au programme régional océanien pour l'environnement (PROE) pour le thème 4, par le biais d'une convention de délégation signée le 26 octobre 2018 entre l'Union européenne, la CPS et le PROE. La mise en œuvre du projet est prévue sur 4 ans.

Ce rapport est cité comme suit :

Sylvine Aupetit (2021), Etude de faisabilité juridique : Limiter les prises professionnelles de certaines espèces marines en province Nord.

Cette étude est commandée dans le cadre du projet PROTEGE par l'ADECAL Technopôle.

Objet du rapport : Etude de faisabilité juridique : Limiter les prises professionnelles de certaines espèces marines en province Nord, Nouméa, 30 pages.

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de Sylvine Aupetit et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Partenaires

Cette étude est réalisée dans le cadre du projet PROTEGE sur la commande de l'ADECAL TECHNOPOLE et à destination de la province Nord.

Elle est conduite en collaboration avec la province Nord, la province Sud, l'ADECAL, la CPS et Sylvine Aupetit, de l'espace de travail partagé sensé.nc.

Table des matières

1. Introduction.....	7
2. La réflexion préalable à la restriction réglementaire des pêches professionnelles par les autorités provinciales	8
2.1. Quels sont les instruments juridiques adéquats pour limiter les prises professionnelles de pêches de certaines espèces ?.....	8
2.2. Quelle est la participation du public, et notamment des pêcheurs professionnels, juridiquement possible ?.....	10
2.3. Le contrôle du respect des prescriptions provinciales	12
2.4. Les sanctions administratives.....	14
3. Les contraintes quant au contenu des dispositions provinciales propres à limiter les pêches professionnelles	15
3.1. Quels sont les motifs suffisants pour restreindre les pêches professionnelles ?.....	16
3.2. En cas de restriction du nombre d'autorisations ou de quotas individuels, comment décider de leur affectation au mieux par rapport aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux ?	21
4. Conclusion	26

Résumé exécutif

Titre de l'étude	Etude de faisabilité juridique : Limiter les prises professionnelles de certaines espèces marines surexploitées en province Nord
Auteurs	Sylvine Aupetit
Collaborateurs	Nathaniel Cornuet, province Nord Laura Domergue, province Nord Bernard Fao, province Sud Alice Pierre, province Sud Liliane Fabry, Adecap Jean-François Laplante, Adecap Ariella D'Andrea, CPS Solène Devez, CPS Matthieu Junker, CPS
Editeurs	
Année d'édition du rapport	2021

Objectif	Etablir la faisabilité juridique de la restriction des prises professionnelles de certaines espèces halieutiques par des dispositions provinciales en province Nord.
Contexte	La province Nord a été alertée sur des baisses d'effectifs des vivaneaux et perroquets à bosse. Elle souhaite engager des concertations en vue de réfléchir à des dispositions permettant de limiter les prises professionnelles de certaines espèces halieutiques. Dans cette perspective, elle entend vérifier les différents obstacles juridiques à l'édiction de telles dispositions.
Méthodologie	Analyse du besoin Exégèse des dispositions applicables Etude d'exemples de droit comparé Français, Européen, Canadien et du Pacifique. Analyse de la doctrine Validation avec les commanditaires

<p>Résultats et conclusions</p>	<p>La province Nord est légitime à encadrer les prélèvements professionnels de certaines ressources halieutiques.</p> <p>Elle doit veiller à respecter les dispositions de son code de l'environnement en matière de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et de gouvernance de la pêche professionnelle. Elle peut aussi décider de créer un cadre juridique spécifique à la participation du public aux décisions qu'elle prendra sur ce sujet précis.</p> <p>En matière de contrôle, il est cohérent de n'édicter que des restrictions dont le respect peut réellement être vérifié. Il peut aussi être choisi de disposer de sorte à « normaliser » des comportements sans chercher à les contrôler. Néanmoins, cette dernière posture doit être transparente, faute de quoi elle peut susciter des incompréhensions de la part des agents verbalisateurs.</p> <p>Par ailleurs, si la province Nord édicte des contraventions et délits, ils seront traités conformément aux dispositions de procédure pénale prévues par le droit national. Elle peut néanmoins décider de ne prévoir que des sanctions administratives, auquel cas elle devra prévoir des moyens humains et organisationnels adéquats. Les restrictions que la province Nord édictera devront être justifiées, notamment au vu des enjeux environnementaux. Elle peut disposer elle-même sur les justifications qu'elle devra fournir.</p> <p>Ces restrictions devront aussi rigoureusement respecter le principe d'égalité devant la loi.</p>		
<p>Limites de l'étude</p>	<p>Etude de préféabilité, elle ne permet pas de rentrer dans le détail des différentes perspectives qui restent à déterminer lors des concertations à engager.</p>		
<p>Evolutions</p>	<p>1</p>	<p>Date de la version</p>	<p>29/09/2021</p>

1. Introduction

A ce jour, les deux provinces de la Grande-Terre et la Nouvelle-Calédonie ont encadré les activités de pêche professionnelle dans leurs eaux respectives¹.

La Nouvelle-Calédonie soumet toute pêche à licence délivrée par arrêté du gouvernement². En outre, elle encadre spécifiquement la pêche des poissons du genre Béryx. Elle a ainsi instauré un total admissible de capture (TAC) annuel pour ces ressources présentes dans son espace maritime. Ce TAC global est réparti entre les bénéficiaires de permis de pêche spéciale au Béryx, lui aussi délivré par arrêté du gouvernement. Chacun se voit accorder sa stricte part du TAC annuel, plafonnée en pourcentage et en tonnage³. Aucun report de quota non consommé n'est possible d'une année sur l'autre⁴. Néanmoins, il n'apparaît pas que ces dispositifs aient été mis en œuvre à ce jour.

Les provinces Nord et Sud traitent de la pêche en mer aux articles 341-1 et suivants de leurs codes de l'environnement respectifs. Elles prévoient toutes deux des autorisations de pêche professionnelles annuelles et, pour certaines espèces, des autorisations de pêches spécifiques. Elles prévoient aussi la possibilité de limiter les prises des professionnels, par différents biais⁵. Ces possibilités n'ont pas encore été mobilisées non plus.

Le service des milieux et ressources aquatiques de la province Nord s'inscrit cependant dans cette perspective. Il souhaite s'assurer de l'absence d'obstacles juridiques à la mise en œuvre de ces leviers de contrôles des prises professionnelles. L'objet de la présente étude est de clarifier les questions juridiques soulevées par la province Nord, afin d'initier en connaissance de cause une démarche provinciale vers la limitation des prélèvements de certaines espèces halieutiques par les pêcheurs professionnels.

Tout le droit comparé est source d'inspiration, puisque l'ambition est toujours de conjuguer la conservation de la ressource et son partage entre les différents acteurs. Les exégèses et les retours d'expérience engrangés sont donc tous éclairants quant aux restrictions plus ou moins efficaces que pourraient préconiser les provinces.

Le droit communautaire européen et le droit national, en particulier, lorsqu'ils respectent la hiérarchie des normes qui s'imposent aussi en droit local, constituent un modèle juridiquement pertinent. Pour autant, les obstacles à leur succès sont « *désormais identifiés comme structurels : la surcapacité des flottes ; le manque de clarté des objectifs stratégiques ; l'absence de vision à long terme liée au mécanisme décisionnel, l'insuffisante responsabilisation du secteur et le manque de volonté politique.* »⁶ Les enseignements juridiques ne valent donc pas préconisations méthodologiques.

Les différentes questions sont traitées dans l'ordre dans lequel elles se poseront à la province lorsqu'elle souhaitera disposer en la matière : tout d'abord les questions juridiques générales (1) puis celles portant plus spécifiquement sur le contenu des restrictions envisageables (2).

¹ Aux Iles Loyauté, les dispositions applicables sont antérieures à la provincialisation (Délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 87 du 25 juillet 1990 relative aux conditions d'exercice de la pêche maritime dans les eaux territoriales et intérieures de Nouvelle-Calédonie, délibération de l'assemblée territoriale n° 244 du 02 juillet 1981 relative aux conditions d'armement en Nouvelle-Calédonie des navires pratiquant la pêche maritime professionnelle et délibération de l'assemblée territoriale n° 245 du 02 juillet 1981 portant réglementation générale de la pêche maritime dans les eaux du territoire de Nouvelle-Calédonie et Dépendances).

² Article 5 de la délibération n° 50/CP du 20 avril 2011 relative à la politique des pêches de la Nouvelle-Calédonie.

³ Articles 3 et 4 de l'arrêté du gouvernement n° 2004-811/GNC du 15 avril 2004 instaurant un total admissible de capture pour les ressources en poissons du genre béryx présentes dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie.

⁴ Article 7 de l'arrêté du gouvernement n° 2004-811/GNC du 15 avril 2004 instaurant un total admissible de capture pour les ressources en poissons du genre béryx présentes dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Articles 341-23 et 341-24 en province Nord et 341-47 et 341-48 en province Sud.

⁶ Gwenaëlle PROUTIERE-MAULION, juriste Transport, Fasc. 1435 : PÊCHE MARITIME.

2. La réflexion préalable à la restriction réglementaire des pêches professionnelles par les autorités provinciales

Lorsque la province entend faire évoluer des comportements, y compris lorsqu'il s'agit d'influencer l'usage du patrimoine naturel commun défini à l'article 110-2 de son code, elle peut choisir d'intervenir notamment en édictant des règles, en mettant en place des aménagements ou en orientant ses subventions. Si elle considère que des espèces marines seraient préservées en limitant les prélèvements, notamment par les professionnels, elle peut utilement les encadrer juridiquement. Trois questions doivent être résolues avant de réfléchir au contenu des contraintes à établir : quel est l'instrument juridique nécessaire (1.1), quelle est la participation du public appropriée (1.2) puis quels seraient les contrôles possibles (1.3) et sanctions pertinentes (1.4).

2.1. Quels sont les instruments juridiques adéquats pour limiter les prises professionnelles de pêches de certaines espèces ?

Limiter les activités des pêcheurs professionnels peut relever à la fois de l'environnement, c'est à dire, dans leurs eaux, des provinces⁷, ou de la réglementation des professions commerciales, c'est-à-dire, où que ce soit, de la Nouvelle-Calédonie⁸. En outre, on peut aussi considérer que cela relève des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, auquel cas seule une loi de pays pourrait poser le cadre⁹.

Ce dernier point a été soulevé notamment dans un contentieux porté devant la cour administrative d'Appel de Paris en 2020¹⁰. La décision rendue questionne le droit de l'environnement calédonien, notamment des aires protégées. Elle apporte des éléments nouveaux dans la réflexion en matière de répartition des compétences. Elle explicite notamment que « *dans les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province, l'édition par la Nouvelle-Calédonie de règles relevant [de l'environnement, de la réglementation et de l'exercice des droits d'exploitation, d'exploration, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la ZEE et des eaux intérieures et territoriales, ainsi que du droit domanial et de la réglementation des professions commerciales] ne peut résulter que d'une loi du pays lorsqu'elles interviennent en outre dans le domaine défini par l'article 99, alors même que, telles celles relatives à la protection des espaces naturels, elles relèveraient le cas échéant au moins pour partie, dans chaque province, d'une délibération à valeur simplement réglementaire de l'assemblée compétente.* »¹¹

Les provinces restent donc compétentes dans leurs eaux, au titre du critère finaliste déjà largement éprouvé¹², dès lors que l'objectif poursuivi est de protéger le patrimoine naturel ou de permettre le développement économique.

⁷ Article 20 de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁸ Point 15° de l'article 22 de la loi organique 99-209 susmentionnée.

⁹ Point 10° de l'article 99 de la loi organique 99-209 susmentionnée.

¹⁰ CAA de Paris, 1^{ère}, 1^{er} octobre 2020, N°19PA02568, inédit au recueil Lebon, disponible sous <https://www.doctrine.fr/d/CAA/Paris/2020/186246558063E951EAC3>. Ce contentieux opposait la Nouvelle-Calédonie à des pêcheurs professionnels, la société laora.

¹¹ Point 8 de la décision de la Cour administrative d'Appel de Paris susmentionnée. Aussi, la Cour déclare illégal un article adopté par voie réglementaire, l'article 3 de la délibération 51/CP du 20 avril 2011, qui interdisait, dans des aires protégées de la Nouvelle-Calédonie, « *la possibilité d'exercice de 'tout type de pêche'* » (Point 11 de la décision de la Cour administrative d'Appel de Paris susmentionnée) et alors même que cette interdiction a pu faire l'objet d'un arrêté portant dérogation, comme indiqué dans le premier considérant.

¹² En matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat affirme en 2005 que, même si des dispositions affectent une attribution tierce, le fait qu'elles constituent des « *outils au service d'une politique* » du ressort d'une collectivité ou institution justifie qu'elles soient adoptées par cette dernière. (CE, Section de l'intérieur, 30 août

Néanmoins, cette compétence est encadrée. En effet, cette décision souligne par ailleurs, lorsqu'elle vise un moyen soulevé d'office, qu'une disposition qui « *édicte des interdictions de caractère absolu, s'agissant notamment de l'exercice de l'activité liée à la pêche ou de la circulation des personnes, [intervient] dans le domaine réservé aux lois du pays* ». Il apparaît, *a contrario*, que des interdictions relatives ne relèveraient pas de la loi du pays. Le degré d'interdiction relevant du domaine réglementaire, et donc des provinces, n'est cependant pas affiché.

Ainsi, les provinces peuvent encadrer les professions commerciales par voie réglementaire, dans la continuité de la pratique existante depuis la provincialisation en ce qui concerne l'autorisation des pêcheurs professionnels.¹³ Elles ne peuvent néanmoins pas interdire l'exercice d'une profession de façon absolue.

Si les provinces exercent *a priori* leurs compétences par la voix de leur assemblée délibérante, cette dernière peut tout à fait prévoir qu'il reviendra à son bureau ou à son président de délivrer des autorisations de pêche professionnelle ou de déterminer les critères selon lesquels elles seront délivrées ou les restrictions dont elles peuvent être assorties.

Si la province crée une nouvelle architecture juridique propre à restreindre les prélèvements de certaines espèces par les professionnels, elle peut le faire de différentes façons. Soit l'assemblée fixe elle-même l'ensemble des dispositions et mesures d'application nécessaire, soit elle octroie la compétence d'en décliner certains éléments à son président¹⁴ ou à son bureau. **La collectivité détermine l'instrument auquel elle préfère recourir, en fonction de sa souplesse et de sa rapidité d'adoption, mais aussi en fonction des enjeux politiques.**

2005, Req. n° 371 906 : « Bien qu'affectant le droit de propriété, de tels droits de préemption, qui font l'objet de la demande d'avis, constituent des outils au service d'une politique de l'urbanisme et, à ce titre, se rattachent au droit de l'urbanisme. Leur institution en Nouvelle-Calédonie ne relève dès lors pas de la compétence maintenue à l'Etat en ce qui concerne le droit civil. Il appartient à la Nouvelle-Calédonie de définir les « principes directeurs » que doivent respecter les dispositions relatives à l'exercice de droits de préemption à des fins d'urbanisme qui seraient mis en œuvre sur son territoire. »). C'est le cas pour les provinces, compétentes en matière environnementale mais aussi économique (CE, Section, 27 janvier 1995, Pêche et commercialisation du crabe de palétuvier, Req. n° 149790 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée, en date du 3 novembre 1992, de la Province Nord de Nouvelle-Calédonie tend à limiter ou interdire la pêche, le transport, la transformation et la commercialisation du crabe de palétuvier sur le territoire de la province ; que l'ensemble des mesures ainsi édictées, qui ont pour objet la protection d'une certaine espèce dans un but principalement économique, ne sauraient être regardées comme réglementant la police intéressant les animaux au sens des dispositions précitées ; qu'ainsi la province, en prenant la délibération attaquée, n'a pas méconnu l'article 9, 12° de la loi du 9 novembre 1988 ; qu'elle n'a pas davantage empiété sur d'autres compétences réservées à d'autres collectivités ».)

¹³ Notons qu'en ce qui concerne les ICPE ou de débits de boisson, ce n'est pas la profession qui est encadré mais l'exploitation d'une activité rattachée à une compétence provinciale. Aussi, la province Sud a encadré l'encadrement de l'activité de plongée sous-marine touristique par délibération n°28-99/APS du 25 novembre 1999 relative aux titres permettant l'encadrement de la plongée subaquatique de loisir contre rémunération dans la province Sud, sans que le contrôle de l'égalité n'ait trouvé à y redire, mais il s'agissait d'une autre époque. Cette délibération a ensuite été complétée par la délibération n° 307 du 27 août 2002 relative à la plongée autonome à l'air en Nouvelle-Calédonie.

¹⁴ Comme par exemple aux articles 341-4 (limites des prélèvements par effort, TAC, quotas, individuels, espèces, périodes, engins... qui que soit le pêcheur), 341-23 et 341-24 (délivrance des autorisations de pêche professionnelle) du code de l'environnement de la province Nord ou 341-20 du code de l'environnement de la province Sud (délivrance des autorisations).

2.2. Quelle est la participation du public, et notamment des pêcheurs professionnels, juridiquement possible ?

En matière de participation du public, toutes les considérations de bon sens poussent à mener une démarche favorisant l'acceptabilité des décisions à venir. Juridiquement, cependant, seul le bloc de constitutionnalité s'impose à la province Nord. En l'occurrence, l'article 7 de la Charte Constitutionnelle de l'environnement établit que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »¹⁵

Si la mise en œuvre locale de ces dispositions a pu poser question, le conseil d'Etat a affirmé que « *L'Etat et les autorités de la Nouvelle-Calédonie peuvent [...] fixer ces « conditions et limites » [...] dans les domaines de compétence qui leur sont attribués la loi organique [...]. Indépendamment de ces règles sectorielles fixées par l'Etat et par les autorités de la Nouvelle-Calédonie, les provinces peuvent, au titre de leur compétence en matière d'environnement, également prévoir des règles transversales* ». ¹⁶

Seule la province Nord est donc apte à encadrer la participation du public à ses propres décisions susceptibles d'incidences sur l'environnement. Elle peut décider d'établir une gouvernance spécifique aux dispositions à créer pour limiter la pêche professionnelle de certaines ressources.

Elle a déjà prévu des dispositions qui s'appliquent dès à présent à ce projet, notamment dans le **titre V du livre 1^{er} de son code de l'environnement**. En l'occurrence, parmi les décisions qui seront appelées pour la limitation des prélèvements professionnels en mer, on pourrait compter :

✿ De nouvelles dispositions générales adoptées par délibération de l'assemblée de province, si des dispositions actuelles des articles 341-1 et suivants du code de l'environnement ne correspondaient plus au besoin. Ces dispositions relèvent *a priori* du 1^{er} de l'article 151-2 de ce même code. Ces projets doivent donc être mis en ligne, accompagnés d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs, conformément aux dispositions de l'article 151-3. Les observations doivent elles-aussi être accessibles de la même façon. La province doit enfin établir et publier la synthèse prévue au III de l'article 151-3.

En outre, le **comité de suivi de la réglementation des pêches**¹⁷ devra être sollicité conformément à l'article 341-1 et à l'article 1^{er} qui le crée. En particulier, si le projet concerne les holothuries, le comité *ad hoc*¹⁸ devra aussi être mobilisé. Il pourrait alors être pertinent de convoquer ces deux comités de façon conjointe, bien que leurs statuts ne le prévoient pas, puisqu'ils réunissent de nombreux membres en commun.

¹⁵ Charte issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697).

¹⁶ CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, n°390000, inédit.

¹⁷ Prévu à l'article 341-1 du code de l'environnement de la province Nord et constitué par arrêté n°2015-470/PN du 30 octobre 2015 portant constitution du Comité de Suivi de la Réglementation des Pêches en province Nord. Ce comité réunit notamment des représentants des pêcheurs professionnels et non professionnels, des conseils d'aire, des comités de gestion, des associations environnementales, des colporteurs, des scientifiques, du conseil des femmes, des communes, des élus et des différents services de la province, de la gendarmerie et des douanes.

¹⁸ Prévu à l'article 341-1 du code de l'environnement de la province Nord et constitué par arrêté n°2020-448/PN du 28 septembre 2020 portant constitution du Comité de Suivi de la Réglementation des Holothuries en province Nord.

❁ des arrêtés du président de l'assemblée de province adoptant des dispositions prévues à l'articles 341-4, à l'exception des quotas individuels mentionnés au 3^e alinéa. Il s'agit ici de poser des conditions générales de mise en œuvre des autorisations, communs à tous les pêcheurs autorisés. Tout comme les délibérations évoquées précédemment, ces arrêtés relèvent *a priori* du 1^o de l'article 151-2 de ce même code. Ces projets doivent donc aussi être mis en ligne, accompagnés d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs, conformément aux dispositions de l'article 151-3. La province doit, là encore, publier les observations recueillies et la synthèse prévue au III de l'article 151-3.

Le recours au comité de suivi des réglementations des pêches n'est pas obligatoire en ce qu'il ne s'agit pas de modifier la règle mais de la décliner. Il est néanmoins possible et très pertinent. Il peut en effet être sollicité même en dehors de cas de modification du code de l'environnement, c'est-à-dire notamment pour l'édition de conditions restrictives de pêche professionnelle tels qu'établies à l'article 341-4. Ces critères, ainsi que les modalités de priorité des bénéficiaires d'autorisations s'il y a lieu, doivent être établis le plus finement et le plus objectivement possible.

❁ des autorisations prévues aux articles 341-22, 341-23 et 341-24 et des quotas individuels mentionnés au 3^e alinéa de l'article 341-4. Il s'agit là de décisions individuelles, elles sont délivrées par arrêté du président de l'assemblée de province en fonction de la demande et non pas de façon générale. Lorsque ces arrêtés octroient une première autorisation et que l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, ils relèvent du point 2^o de l'article 151-2 et doivent faire l'objet de la même participation que précédemment. La mise en ligne du projet d'arrêté et du dossier de demande est obligatoire. Le recours au comité de suivi est possible. Pour autant, il ne semble pas opportun de chercher une participation vaste à des décisions qui ne font qu'affecter à des pêcheurs des possibilités déjà négociées de façon générale. Les débats suscités dans ce cadre-là seraient principalement alimentés par les conflits de personnes.

C'est pourquoi il serait pertinent que les conditions d'octroi et de priorisation des quotas, dérogations et autorisations individuels soient suffisamment précises pour effacer tout pouvoir d'appréciation des autorités provinciales. Auquel cas, ces décisions individuelles relèveraient du point 2^o de l'article 151-4 du code de l'environnement de la province Nord et ne se verraient pas appliquer l'obligation de mise en ligne. Il est avantageux que, en vertu du point 1^o de l'article 151-4, les modifications, prorogations, retraits ou abrogations ne seront pas obligatoirement mis en ligne.

Enfin, toute information contenue dans le dossier de demande ou dans le projet d'arrêté qui porterait atteinte au secret industriel ou commercial ne pourrait pas être publiée.

De façon générale, les modalités de participation prévues aux articles 151-1 et suivants pourraient permettre à tout un chacun de s'exprimer, à condition que chacun ait un accès suffisant à internet et à l'information quant à l'ouverture de la période de mise en ligne des projets et aux enjeux. Des efforts doivent être faits en ce sens. La note de présentation doit donner une vision suffisamment complète et accessible à tous ceux qui souhaiteraient s'investir dans la participation.

En outre, parallèlement à la consultation du comité de suivi de la réglementation des pêches, la province peut aussi, spontanément, organiser des ateliers ou des réunions ciblées ou publiques. Aucun obstacle juridique ne s'y oppose.

En droit européen, les pressions des lobbies sont telles « *qu'en 2018, 41 % des TAC adoptés par le Conseil étaient supérieurs aux avis scientifiques* »¹⁹. Bien que les circonstances soient bien différentes en province Nord, il importe de s'assurer que les concertations ne risquent pas d'aboutir aux mêmes travers. A défaut, il ne semble plus du tout opportun de limiter le nombre d'autorisation ni de limiter les quotas individuels. Le cadre de la participation doit donc être très clairement posé dès son amont.

¹⁹ Gwenaëlle PROUTIERE-MAULION, juriste Transport, Fasc. 1440 : PÊCHE MARITIME-règles communautaires.

2.3. Le contrôle du respect des prescriptions provinciales

Toutes les restrictions imposées aux pêcheurs professionnels ne peuvent pas connaître les mêmes conditions de contrôle. Ce paramètre doit être connu des décisionnaires dès l'amont de la réflexion. Le tableau ci-après récapitule les contraintes propres aux différents types de restrictions envisageables en matière de contrôle.

Il est envisageable aussi de combiner des contraintes, par exemple l'interdiction de capture de certaines espèces et l'interdiction de vente et de détention ou de mise en œuvre des engins ou mode de pêche propres à les capturer.

C'est une décision lucide à prendre quant au rôle de la disposition projetée. On peut considérer que le droit est un levier de « normalisation » de pratiques tout en renonçant à sa valeur ajoutée, qui est de s'adosser à une sanction en cas d'infraction. La province utiliserait alors le droit comme un simple outil de communication, ce qui serait ambiguë mais pas inédit.

Auquel cas, la province peut décider de ne pas commissionner d'agents pour le contrôle de ces dispositions ou d'établir leur plan de contrôle de sorte à limiter les « risques » d'y constater d'éventuelles infractions.

Néanmoins, si la province Nord établit une règle de droit positif assortie de sanctions pénales, tous les agents aptes à en vérifier le respect (officiers de police judiciaire, policiers municipaux et agents commissionnés par la province Nord) :

- ❁ devront constater les délits constitués, en vertu des articles 809 II et 40 du code de procédure pénale. Le délit est sanctionnable dès lors que les éléments légal, matériel et intentionnel sont réunis aux yeux de l'agent verbalisateur et de tous les maillons suivants de la chaîne pénale ;
- ❁ pourront constater les contraventions constituées, en vertu de l'article 809 du code de procédure pénale. La contravention est sanctionnable dès lors que les éléments légal et matériel sont réunis aux yeux de l'agent verbalisateur et de tous les maillons suivants de la chaîne pénale. Cette dernière est potentiellement raccourcie par le recours au timbre-amende.

Elle peut aussi ne faire encourir aux auteurs d'infraction que des sanctions administratives. Les contrôles menés par les agents verbalisateurs de la province doivent alors respecter les mêmes exigences logiques.

La qualité des contrôles menés dépendra non seulement des moyens mis en œuvre en ce sens, mais aussi de la capacité, pour les agents, de vérifier exactement le critère dont le non-respect est constitutif d'une infraction.

Type de restriction	Conséquences en matière de contrôle
Limitation du nombre de pêcheurs professionnels autorisés pour une pêche spécifique sur toutes les eaux provinciales	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction caractérisable dès qu'un pêcheur non autorisé est contrôlé en action de pêche ou aux mises à l'eau. ● Pas de caractérisation possible de l'infraction en dehors du temps de pêche, sauf si les registres de traçabilité des produits pêchés sont sincères.
Limitation du nombre de pêcheurs professionnels autorisés pour une pêche spécifique sur certains périmètres	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction caractérisable dès qu'un pêcheur non autorisé est contrôlé en action de pêche ou à condition que son itinéraire soit géotracé, de sorte à ce que ses zones de pêche (et non pas seulement son parcours) soient connues de façon fiable. ● Pas de caractérisation possible de l'infraction en dehors du temps de pêche, sauf si les registres de traçabilité des produits pêchés sont sincères.
Limitation du nombre de jours de campagne pour une pêche spécifique par pêcheur autorisé (soit en autorisant pour un nombre de jours fixé d'emblée, soit en répartissant le nombre de jours entre tous les pêcheurs autorisés si leur nombre n'est pas connu d'avance)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de caractérisation possible de l'infraction si le nombre de jours de campagne est déclaré par le pêcheur concerné, sauf si les registres de traçabilité des produits pêchés sont sincères.
Limitation des totaux de capture d'une espèce identifiée	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction caractérisable à la seule condition de disposer d'un suivi en temps quasi-réel des captures opérées. ● Pas de caractérisation possible de l'infraction si le total de capture est déclaré par le pêcheur concerné, sauf si les registres de traçabilité des produits pêchés sont sincères
Limitation des totaux de capture d'une espèce identifiée par périmètres géographiques	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de caractérisation possible de l'infraction si le total de capture sur le périmètre est déclaré par le pêcheur concerné.
Interdictions de capture d'une espèce identifiée pour un périmètre géographique (stable ou évolutif d'année en année)	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction facilement caractérisable dans ses éléments matériel et légal si traçage des pêcheurs. ● Pas de caractérisation possible de l'infraction si le total de capture sur le périmètre est déclaré par le pêcheur concerné.
Quotas de capture d'une espèce identifiée par pêcheur autorisé (stable ou évolutif d'année en année)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de caractérisation possible de l'infraction si le total de capture est déclaré par le pêcheur concerné.
Quotas de capture d'une espèce identifiée par pêcheur autorisé et par campagne (stable ou évolutif d'année en année)	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction facilement caractérisable dans ses éléments matériel et légal au retour de chaque campagne.
Interdictions de capture d'une espèce identifiée ou de sa commercialisation à une période donnée (stable ou évolutive d'année en année)	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction facilement caractérisable dans ses éléments matériel et légal.
Restrictions quant à la taille des spécimens d'une espèce identifiée ou à leur état	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction facilement caractérisable dans ses éléments matériel et légal.
Restrictions quant au nombre ou à la nature des engins, modes ou moyens techniques ou aux caractéristiques des navires autorisés par les professionnels pour le prélèvement d'une espèce cible	<ul style="list-style-type: none"> ● Infraction facilement caractérisable au moment des pêches. ● Pas de caractérisation possible de l'infraction en dehors du temps de pêche, à moins d'interdire la détention en tout temps des engins ou moyens considérés.



Pacific Community
Communauté du Pacifique



SPREP
PROE



Financé par
l'Union européenne



COMMANDEMENT DE LA
NOUVELLE
CALÉDONIE



POLYNÉSIE FRANÇAISE



WALLIS ET FUTUNA



ÎLES PITCAIRN

2.4. Les sanctions administratives

Si l'autorité qui édicte une règle l'assortit de sanctions administratives, celles-ci ne seront pas instruites par la chaîne pénale. Les constats seront faits par les agents provinciaux et le prononcé par l'autorité provinciale. Par contre, toute la dimension symbolique de la sanction est gommée. Les sanctions administratives ne sont pertinentes que lorsque les infractions sont « binaires », sans pouvoir prêter à interprétation. Cela correspond notamment, justement, aux dépassements de seuil ou à l'exercice d'une activité sans autorisation *ad hoc*.

« En principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative. Il n'en va autrement que lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée s'étendant alors exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal. »²⁰

En d'autres termes, par principe, **la sanction administrative peut être prononcée par l'administration même si le juge pénal n'a pas prononcé de sanction pénale**. Sauf lorsque les textes provinciaux disposent explicitement du contraire, des faits peuvent sembler insuffisamment établis aux yeux du juge pénal et suffisamment aux yeux de l'administration provinciale.

Le choix fait par la province Sud de ne prononcer de sanctions administratives qu'après une sanction pénale ne s'impose donc en aucun cas à la province Nord. Les deux sanctions peuvent rester exclusives l'une de l'autre, si le texte est rédigé en ce sens. Lorsque les deux existent, elles peuvent être instruites en parallèles, du moment que, si chacune comporte une sanction pécuniaire, leur somme ne dépasse pas le montant maximum encouru au titre de la plus lourde des deux²¹.

Par ailleurs, il importe de **distinguer très clairement la satisfaction des conditions d'octroi et de renouvellement des autorisations, qui est appréciée au moment de la demande, et la sanction administrative, qui est prononcée suite à une infraction**. Dans le premier cas, les conditions sont fixées dans le code de l'environnement et chaque pétitionnaire justifie y satisfaire dans son dossier de demande (RIDET, revenu, activité de pêche au cours de l'exercice précédent, production commercialisée, ...). Des raisons extérieures au pétitionnaire peuvent aussi entraîner le rejet de sa demande, comme l'atteinte d'un effort de pêche maximum pour l'exploitation d'une zone donnée²².

Dans le second cas, la sanction est prononcée par arrêté du président de l'assemblée de province après une infraction dûment constatée et une procédure contradictoire. De telles sanctions sont prévues aux articles 341-30 et 341-31 du code de l'environnement de la province Nord. Elles seraient peut-être plus à leur place à la suite de l'article 341-68, à la condition de renommer la section 6 « sanctions »²³.

²⁰ Cour administrative d'appel, Bordeaux, 4e chambre, 20 Octobre 2020 – n° 18BX02767.

²¹ C'est l'artifice trouvé par la jurisprudence, historiquement pour tolérer la cohabitation des deux types de sanctions sans violer le principe « *non bis in idem* ».

²² L'article 341-29 du code de l'environnement de la province Nord le prévoit déjà.

²³ Un sérieux toilettage de cette section 6 permettrait une meilleure sécurité juridique du traitement pénal des infractions au titre IV du livre III du code de l'environnement de la province Nord.

Il serait néanmoins probablement avisé de repenser la répartition des dispositions des articles 341-29 et 341-30 actuels. Ainsi, la mention du conseil de discipline gagnerait à passer de l'article 341-29 au 341-30. En effet, ce conseil de discipline n'a vocation à intervenir qu'en cas de sanction et non pas pour constater que des critères administratifs ne sont pas satisfaits.

Aussi, l'article 341-29 ne devrait plus mentionner le non-respect des conditions d'exercice²⁴ de la pêche professionnelle en province Nord comme cause de rejet de la demande de renouvellement. Il ne peut s'agir que d'une cause de sanction, et, d'ailleurs, l'interdiction de se voir délivrer une autorisation pendant un certain délai peut être une sanction administrative.

L'article 341-31 pourrait prévoir une période de suspension plus longue, quitte à ce que les sanctions éventuellement prononcées n'atteignent pas le maximum prévu. La durée maximum de suspension encourue pourrait être d'un an, pour pouvoir toujours atteindre, si on le souhaite, la fin de l'autorisation en cours. La suspension ne peut toutefois pas courir au-delà de la fin de l'autorisation en cours.

Il pourrait aussi être envisagé de prononcer à titre de sanction, comme évoqué précédemment, l'interdiction de solliciter une nouvelle autorisation pendant une durée d'un an, par exemple. Les dispositions générales du code de l'environnement peuvent prévoir des sanctions aussi lourdes pour les cas où des professionnels commettraient une infraction extrêmement grave. Cela ne signifie pas que ces sanctions pourront être prononcées inconsidérément. Chaque sanction administrative doit être prononcée au vu de la nature et de la gravité de l'infraction commise et au vu de la personne de son auteur, de ses moyens. Il est tout à fait plausible que la sanction d'interdiction de solliciter une nouvelle autorisation ne soit jamais prononcée, ou bien seulement à l'encontre d'un pêcheur professionnel qui ferait l'objet d'une sanction presque au terme de son autorisation en cours.

3. Les contraintes quant au contenu des dispositions provinciales propres à limiter les pêches professionnelles

Parallèlement aux paramètres à avoir en tête en matière de nature, de participation, de contrôle et de sanction, le contenu des prescriptions projetées doit être légal sur le fond. Le fait d'étudier une piste ne vaut pas ici préconisation de la suivre. Cette étude de faisabilité juridique préalable à l'organisation de concertations vers la limitation des prélèvements professionnels de certaines espèces dresse seulement un panorama des conséquences juridiques des différentes options. Au moment des concertations et des réflexions techniques, ces options seront étudiées au vu d'autres enjeux que juridiques, en connaissance de cause.

La détermination de critères d'octroi de l'autorisation de pêche professionnelle est moins sujette à contentieux en ce que les discriminations possibles sont faibles et le contrôle accessible. Toute limitation, du moment qu'elle serait compréhensible et applicable à tous les pêcheurs remplissant des mêmes critères, est plus facilement acceptable (2.1). Le contingentement du nombre d'autorisations ou des prises est certes théoriquement simple, surtout lorsqu'on l'adosse à des données scientifiques. Pour autant, l'attribution nominative d'autorisations ou de quotas au détriment d'autres demandeurs sont très exposés au risque contentieux. En outre, les quotas ne peuvent être établis et contrôlés que sur la base de déclarations par les intéressés, les moyens d'identifier la fraude éventuelle appelant des

²⁴ Plutôt que les « conditions d'exercice », il serait plus approprié de mentionner les « conditions d'octroi prévues aux articles 341-25 et 341-26. »

recoupements avec des données de tiers. L'option reste néanmoins suffisamment choisie en droit comparée pour devoir être étudiée (2.2).

3.1. Quels sont les motifs suffisants pour restreindre les pêches professionnelles ?

Dans les limites déjà évoquées, il ne semble pas qu'un obstacle juridique spécifique empêche les provinces d'être créatives en ce qui concerne les motifs justifiant des restrictions qu'elles préconisent. En effet, depuis près de quarante ans, il est établi que « *l'instauration de licence de pêche tenant compte des capacités biologiques du secteur géographique, des caractéristiques des navires participant à la pêche et des antériorités de pêche n'est pas une mesure contraire au principe général de liberté du commerce et de l'industrie (TA Rennes, 2 déc. 1982, Le Guen).* »²⁵

Il est néanmoins important de **toujours justifier les restrictions apportées à la liberté**. En effet, l'article 5 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 établit que « *La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société.* »

Les enjeux environnementaux ou économiques ne peuvent non plus en aucun cas prêter à des discriminations injustifiées envers les seuls professionnels, au profit des non-professionnels. Les choix faits devront être équitables et éclairés au vu des impacts environnementaux connus ou projetés des différents acteurs.

Il est en effet opportun de s'adosser à des motifs principalement environnementaux, immédiatement reconnus de compétence provinciale. Plusieurs modalités peuvent être pertinentes²⁶, dont la plupart sont déjà envisagées aux articles 341-4 du code de l'environnement de la province Nord et 341-47 de celui de la province Sud.

Il importe, pour chaque restriction imposée, d'établir que le renouvellement de l'espèce considérée est limité et de disposer de données justifiant que les restrictions établies sont proportionnées à l'objectif environnemental poursuivi.

Ces données doivent être présentées à la lumière des menaces pesant sur l'espèce considérée (sur les spécimens ou sur leur milieu naturel), en identifiant la menace constituée par les prélèvements et, parmi eux, ceux opérés par les professionnels s'ils sont spécifiquement visés par les dispositions envisagées. Les restrictions doivent être établies au vu de données dont la fiabilité apparaît, qu'elles soient précisément chiffrées ou non.

La précision et la fiabilité des données utilisées n'ont pas besoin d'être parfaites ; elles doivent être sincèrement rapportées. On doit savoir par exemple si les choix sont fondés sur les études qui font état de populations ou d'évolutions. Il doit apparaître aussi, par exemple, si ces études sont précises

²⁵ Gwenaëlle PROUTIERE-MAULION, juriste Transport, Fasc. 1435 : PÊCHE MARITIME.

²⁶ Et inventoriés, en ce qui concerne les Etats et territoires insulaires de la CPS, sur le site <https://www.spc.int/CoastalFisheries/Legislation/countries> et, pour le Canada, sur le site <https://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/decisions/index-fra.html>. D'autres exemples de droit comparé peuvent aussi être inspirants, parmi lesquels les titres II « *Conservation et gestion des ressources halieutiques* » du code national rural et des pêches maritimes » et leurs arrêtés d'application, par exemple l'arrêté du 6 février 2019 portant répartition des quotas d'effort de pêche pour certaines activités de pêche professionnelle en mer Méditerranée par les navires battant pavillon français pour l'année 2019. Ces exemples sont pertinents en tant que mode de conservation et de gestion, dans leur dimension technique. Les circonstances juridiques ne sont pas toujours superposables.

et ciblées, si elles sont basées sur des observations ponctuelles ou si on a extrapolé des données tierces à une autre circonstance.

Les données scientifiques, qui restent la base de la crédibilité de la démarche, doivent être suffisamment étayées pour justifier au moins le recours au **principe de précaution**. Ce principe constitutionnel appelle des autorités publiques, « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement [à veiller] à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »²⁷ Il ne peut donc justifier l'adoption de mesures qu'au vu d'une évaluation du risque. S'il en est souvent question en matière industrielle, rien n'empêche d'y recourir aussi en matière de prélèvement dans le milieu naturel.

Les dispositions doivent être fondées, sans pour autant que le juge n'exige d'étude parfaitement récentes, ciblées, exhaustives. La méthodologie doit simplement être sincèrement rapportée. Il faut avoir réfléchi aux risques encourus faute d'une action de l'administration, avec les données disponibles.

Cette évaluation du risque peut être faite, par exemple, en extrapolant la courbe d'évolution de la population de l'espèce concernée « au fil de l'eau » c'est-à-dire faute d'intervention de l'administration, ou par comparaison avec les circonstances constatées ailleurs pour la même espèce ou, lorsque c'est pertinent, en établissant un parallèle avec une espèce comparable dans les mêmes eaux.

Idéalement, les données fournies permettent de justifier les seuils en application du **principe de prévention**, lui aussi présent dans la Constitution²⁸ et au code de l'environnement de la province Nord.²⁹ Ce dernier vise à prévenir les dommages prévisibles et difficilement réparables sur l'environnement. Les données doivent alors permettre de déterminer quel serait le dommage causé par des prélèvements plus importants que les chiffres établis et les conditions nécessaires à la réparation de ce dommage (par exemple le délai pendant lequel tout prélèvement ne serait plus envisageable avant de revenir à un certain stock).

Il est pertinent aussi de s'émanciper de l'approche monospécifique et de justifier une restriction par une pression sur l'équilibre de l'écosystème considéré.

²⁷ Article 5 de la Charte Constitutionnelle de l'environnement susmentionnée. Le principe constitutionnel est reproduit presque mot à mot dans le point 1° de l'article 110-3 du code de l'environnement de la province Nord. Cette formulation est bien plus restrictive que celle, par exemple, de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992, dite Convention OSPAR, qui le définit comme le principe « *selon lequel des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter du fait que des substances ou de l'énergie introduites, directement ou indirectement, dans le milieu marin, puissent entraîner des risques pour la santé de l'homme, nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes marins, porter atteinte aux valeurs d'agrément ou entraver d'autres utilisations légitimes de la mer, même s'il n'y a pas de preuves concluantes d'un rapport de causalité entre les apports et les effets* ».

²⁸ Article 2 de la Charte Constitutionnelle de l'environnement susmentionnée : « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* »

²⁹ Article 110-3 : « *La politique environnementale de la province Nord s'inspire, dans le cadre de la réglementation qui en définit la portée, des principes suivants : [...] 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement.* »

Sans verrouiller le champ des possibles, la jurisprudence nationale permet d'établir que :

- ❁ Si des dispositions de droit commercial sont susceptibles de s'appliquer aux pêcheurs professionnels, les dispositions environnementales spécifiquement édictées pour les pêcheurs professionnels doivent s'y soumettre. Le motif environnemental ne suffirait pas à y déroger³⁰ ;
- ❁ Historiquement, le droit européen de l'environnement pouvait souffrir des bases scientifiques très légères sans pour autant que le juge ne remette en question ses dispositions ou la légitimité de l'autorité à les établir de façon discrétionnaire. « *Le contrôle juridictionnel [devait] se limiter à vérifier si l'exercice de ce pouvoir est affecté d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir, ou si l'autorité en cause a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation* »³¹. Le juge européen considérait que le fait de ne pas disposer d'études scientifiques ne suffisait pas à justifier que l'autorité ait fait une erreur manifeste d'appréciation en établissant ses restrictions. Il semble que le juge aurait accepté de considérer une erreur manifeste à la seule condition que la décision mette « *incontestablement en péril le stock* »³², soulignant par ailleurs « *que la fixation d'un TAC n'est pas la seule façon de protéger les stocks et que, en l'espèce, il n'a été déterminé qu'à titre de précaution, étant donné que, à l'époque des faits, on ne disposait pas de rapports scientifiques sûrs à propos des stocks.* »³³ L'évolution du rôle du juge dans la protection de l'environnement, le poids de la parole des scientifiques et celui de l'environnement dans la balance des décisions ayant néanmoins largement évolué depuis les années quatre-vingt-dix, il est cependant peu probable qu'une décision similaire puisse encore être prise aujourd'hui.

Un instrument très pertinent serait que les textes provinciaux eux-mêmes posent leurs exigences quant à la précision et à la fiabilité des données scientifiques étayant les contraintes posées. Cela canaliserait la lecture des juges. Ainsi, il pourrait par exemple être édicté que « *lorsque des données scientifiques établissent qu'il existe une menace sur le maintien de stocks d'une espèce, la province Nord peut établir des restrictions favorisant la pérennité de cette espèce.* » Il suffit alors que de telles données scientifiques existent, sans forcément qu'elles ne constituent de preuves irréfutables. Il suffit aussi alors d'identifier une « menace » et non pas de la mesurer. Il ne faut pas non plus prouver qu'elle soit « grave » ou « imminente », simplement justifier que des données justifient son existence. Les restrictions ne doivent pas non plus être chiffrées au plus juste par rapport à la menace, mais bien aller

³⁰ Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 13 Décembre 2017 – n° 403010, inédite.

³¹ Cour de justice des Communautés européennes, 17 septembre 1998, Affaire C-179/95 : « *Même si des rapports scientifiques avaient été disponibles à propos de chacun des stocks, le Conseil n'aurait pas dû les suivre aveuglément lorsqu'il a adopté les dispositions attaquées. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le Conseil a en l'espèce mis en balance les intérêts de la politique commune de la pêche et les intérêts de la Communauté à l'égard d'une intégration plus poussée du royaume d'Espagne et de la République portugaise en son sein. [...] le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si le Conseil n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. [...] le Conseil a tout d'abord fixé un TAC de précaution de 33 000 tonnes pour la zone VIII. Ce TAC n'avait pas été arrêté en raison de données scientifiques contraignantes, mais au regard de l'évolution des quotas de capture constatée dans les zones considérées. L'affirmation isolée du royaume d'Espagne selon laquelle, en l'absence de données scientifiques établies, le Conseil ne peut pas modifier le TAC n'a cependant pas pour conséquence que, lorsqu'il a adopté les mesures en cause, le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation* ».

³² Cour de justice des Communautés européennes, 17 septembre 1998, Affaire C-179/95, cons. 26.

³³ Cour de justice des Communautés européennes, 17 septembre 1998, Affaire C-179/95, cons. 30.

dans le sens du maintien des stocks. Ces restrictions, en outre, restent à la discrétion de l'autorité provinciale³⁴.

Ces dispositions pourraient apparaître à l'article 341-1 ou à l'article 341-4 du code de l'environnement de la province Nord, par exemple.

Le tableau ci-après récapitule les différentes contraintes juridiques propres aux différents types de restriction envisageables.

³⁴ L'article 7 du règlement n° 2371/2002, intitulé "Mesures d'urgence adoptées par la Commission", énonce par exemple que *"S'il existe des preuves qu'il existe une menace grave pour la conservation des ressources aquatiques vivantes ou pour l'écosystème marin résultant des activités de la pêche et nécessitant une intervention immédiate, la Commission peut, sur demande dûment justifiée d'un État membre ou d'office, arrêter les mesures d'urgence pour une période maximale de six mois. La Commission peut prendre une nouvelle décision pour proroger les mesures d'urgence d'une durée maximale de six mois."* Lorsque la commission suspend les pêches sur cette base, elle ne doit aucune indemnisation aux pêcheurs (Cour de justice de l'Union européenne, 14 octobre 2014, C-12/13 P)

Type de restriction	Contraintes quant aux seuils à établir
Limitation du nombre de pêcheurs professionnels autorisés pour une pêche spécifique (sur toutes les eaux provinciales ou sur certains périmètres)	Seuils à chiffrer en corrélant les moyennes de prélèvement par sortie avec l'estimation des prélèvements globaux annuels ne mettant pas l'espèce en péril.
Limitation du nombre annuel de jours de campagne pour une pêche spécifique par pêcheur autorisé (soit en autorisant pour un nombre de jours fixé d'emblée, soit en répartissant le nombre de jours entre tous les pêcheurs autorisés si leur nombre n'est pas connu d'avance)	Seuils à chiffrer en corrélant les moyennes de prélèvement par sortie avec l'estimation des prélèvements globaux annuels ne mettant pas l'espèce en péril.
Limitation des totaux de capture d'une espèce identifiée	Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à l'abondance de l'espèce et aux quantités pouvant être prélevées sans risque sur sa pérennité.
Limitation des totaux de capture d'une espèce identifiée par périmètres géographiques	Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à l'abondance de l'espèce dans une aire donnée et aux quantités pouvant être prélevées sur tel périmètre sans risque sur sa pérennité.
Interdictions de capture d'une espèce identifiée pour un périmètre géographique (stable ou évolutif d'année en année)	Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à l'abondance de l'espèce dans une aire donnée et aux quantités pouvant être prélevées sur tel périmètre sans risque sur sa pérennité.
Quotas de capture d'une espèce identifiée par pêcheur autorisé (stable ou évolutif d'année en année)	Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à l'abondance de l'espèce et aux quantités pouvant être prélevées sans risque sur sa pérennité, ramenées au nombre de pêcheurs autorisés.
Quotas de capture d'une espèce identifiée par pêcheur autorisé et par campagne (stable ou évolutif d'année en année)	Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à l'abondance de l'espèce et aux quantités pouvant être prélevées sans risque sur sa pérennité, ramenées au nombre de pêcheurs autorisés.
Interdictions de capture d'une espèce identifiée ou de sa commercialisation à une période donnée (stable ou évolutive d'année en année)	Seuils à chiffrer en s'appuyant sur les données disponibles en matière de période de reproduction ou de vulnérabilité et justifiant de la nature et de l'intensité de la vulnérabilité.
Restrictions quant à la taille des spécimens d'une espèce identifiée ou à leur état	Taille ou état caractéristique de l'infraction à déterminer de façon appropriée à la variabilité éventuelle des spécimens et en cohérence avec l'intention du législateur. Seuils à chiffrer en s'appuyant directement sur les données disponibles quant à la contribution des spécimens des différentes tailles au renouvellement de l'espèce ;
Restrictions quant au nombre ou à la nature des engins, modes ou moyens techniques ou aux caractéristiques des navires autorisés par les professionnels pour le prélèvement d'une espèce cible (sur toutes les eaux provinciales ou sur certains périmètres)	Seuils à chiffrer en corrélant les capacités de prélèvement par engin ou mode de pêche avec l'estimation des prélèvements globaux annuels ne mettant pas l'espèce en péril.

3.2. En cas de restriction du nombre d'autorisations ou de quotas individuels, comment décider de leur affectation au mieux par rapport aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux ?

Comme évoqué précédemment, la restriction du nombre des autorisations délivrées ou l'établissement de quotas individuels pour des espèces cibles ont des implications juridiques et organisationnelles spécifiques. Cette option est néanmoins largement retenue en droit communautaire européen, canadien et dans le Pacifique³⁵.

Certains points doivent donc être éclaircis, en ce qui concerne l'octroi (2.2.1) et le renouvellement (2.2.2) et la cession (2.2.3) de ces contraintes individuelles.

3.2.3 L'octroi des autorisations et quotas

Un principe s'impose à la province dans toutes ses politiques publiques : la **non-discrimination**. La Constitution française établit en effet que « La France [...] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »³⁶ et que « Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »³⁷ On ne doit pas pouvoir considérer que les dispositions envisagées impliquent une rupture d'égalité fondée sur d'autres critères que ceux-ci ou que ceux fixés ultérieurement par la loi. La jurisprudence européenne, dont le juge administratif local est familier, a d'ailleurs établi que « le principe de non-discrimination [...] impose aux pêcheurs de chaque Etat membre des efforts de limitation proportionnés à ce qu'ils pêchaient avant l'entrée en vigueur du régime communautaire de conservation des ressources de pêche. »³⁸

³⁵ Comme l'illustrent notamment les exemples figurant aux pages : <https://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/ifmp-gmp/index-fra.html> , <http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/Golfe/GPA/PGIP/2014-crabe-des-neiges-region-golfe> , <https://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/mplans/sea-cucumber-holothurie-ifmp-pgip-sm-fra.html#6> , et sur l'application Reeflex de la CPS, notamment [Tonga Deepwater Fisheries Management Plan \(DFMP\) 2017-2019](#) (page 17), [TONGA NATIONAL TUNA FISHERIES MANAGEMENT AND DEVELOPMENT PLAN \(2015 – 2017\)](#) (page 19), [Tonga National Sea Cucumber Fishery Management and Development Plan](#) (page 12), [Vanuatu Revised Tuna Fishery Management Plan 2014](#) (page 41), [Vanuatu national deep-bottom fish fishery management plan 2016](#) (page 19), Solomon Islands [National Sea Cucumber Fishery Management and Development Plan 2014](#) (page 19), et PNG [National Beche-De-Mer Fishery Management Plan 2018](#).

A cet égard, Ariella D'Andrea a recueilli auprès de Ian Bertram les commentaires traduits comme suit : « En ce qui concerne les Holoturiers, ces dernières années, les Etats et territoires ont limité les licences d'exportation, pour faciliter l'effectivité (de la limitation des prises). Il reste difficile de traiter de ces licences de pêche. [...] Plusieurs pays ont choisi cette voie, notamment pour le thon. La PNG a limité le nombre de navires et de jours. Les Iles Cook ont un système de quotas pour les palangriers. Fidji restreint le nombre de pêcheurs professionnels près des côtes, sur la base d'un système traditionnel complexe, le gologoli. Les pêcheurs doivent prouver qu'ils sont rattachés à un gologoli particulier puis s'enregistrer au bureau iTaukei. [...]

Si vous souhaitez vous orienter vers la limitation ou la réduction des licences accordées, il est indiqué de :

1. Comprendre l'état des stocks
2. Caractériser les pêches et l'économie de la pêche
3. Identifier les pêcheurs répondant à vos attentes
4. Favoriser la prise en compte l'antériorité des droits de ces pêcheurs
5. Etablir un système propre à recevoir les pêcheurs ne répondant pas aux attentes ainsi que les demandes tardives. »

³⁶ Article 1^{er} de la Constitution française, modifiée par Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005.

³⁷ Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

³⁸ CJCE, 16 juill. 1987, Aff. 46/86, Romkes : Rec. CJCE 1987, p. 2686.



La jurisprudence a établi par ailleurs, de manière constante, que lorsqu'elle procède à la répartition des **quotas**, l'autorité compétente est tenue « *de respecter le principe d'égalité et de prendre en compte le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence. [Néanmoins], le respect de ces règles et principes ne peut également être apprécié pour une campagne déterminée zone par zone, ni espèce par espèce, mais doit l'être globalement, eu égard à l'ensemble des attributions* »³⁹.

En d'autres termes, si l'établissement de quotas fait l'objet de contentieux, le juge ne se prononcera pas sur une rupture d'égalité à l'échelle d'une campagne mais de façon plus globale sur l'ensemble des droits octroyés à chacun.

Si cela s'y prêtait, il pourrait être fait référence au « système des préférences de La Haye » qui vise à garantir à des « *régions tributaires des produits de la pêche ou certaines pêcheries traditionnelles [...] un minimum de quotas incompressibles* »⁴⁰. Il pourrait ainsi être justifié que la vulnérabilité économique ou la tradition d'un groupe identifié puisse justifier que lui soit « réservés » une autorisation ou des quotas propres. Il ne semble pas, néanmoins, que les espèces dont les prélèvements professionnels mériteraient d'être limités puissent prêter à ces considérations.

La bonne réception de cet argumentaire par le juge administratif n'est cependant pas garantie.

En ce qui concerne **la limitation du nombre de pêcheurs** autorisés (individuellement ou par flotte) à un nombre inférieur à celui des demandeurs d'autorisation, l'insatisfaction des pêcheurs évincés du fait du dépassement du nombre fixé est prévisible et difficilement gérable. Le risque contentieux est réel, quelle que soit la qualité de la participation obtenue pour la détermination du nombre d'autorisations.

En tout état de cause, les choix faits doivent pouvoir s'appuyer sur des critères objectifs et connus des différents protagonistes. Une étude antérieure⁴¹ a déjà inventorié des critères d'obtention d'autorisation liées au pétitionnaire, qu'il serait pertinent de mobiliser si le nombre d'autorisation est limité. Il peut s'agir par exemple du suivi de stage de formation, de la description du projet professionnel du pêcheur mentionnant ses motivations et objectifs, de la détention de matériels ou engins spécifiques, de l'engagement à fournir des données biologiques.

³⁹ Conseil d'Etat, Sous-sections 3 et 8 réunies, 3 Mai 2004 - n° 251093, Rec. Leb.: *“cette appréciation globale doit reposer sur un critère tiré du nombre de tonnes d'équivalent-cabillaud attribuées par l'ensemble des arrêtés ministériels de répartition pour la campagne de pêche considérée, rapporté à la puissance des navires intéressés, il doit également être tenu compte d'éventuelles différences de situation dans les conditions d'exploitation des flottes de pêche concernées ; qu'il en résulte notamment que doivent seuls être pris en compte, pour apprécier le respect du principe de non-discrimination entre deux flottes de navires de pêche, ceux de ces navires qui sont susceptibles, eu égard à leurs caractéristiques, de participer aux mêmes pêcheries.”*

⁴⁰ Gwenaëlle PROUTIERE-MAULION, juriscasseur Transport, Fasc. 1440 : PÊCHE MARITIME-règles communautaires.

⁴¹ PROTEGE, Solène DEVEZ, *Synthèse étude comparée réglementation de la pêche pour la mise en œuvre de projet de réensemencement en province Sud*, 2020.

Ces critères⁴² peuvent relever de la capacité de chaque demandeur à mener à bien son activité, en toute sécurité, de façon à favoriser un développement économique harmonieux et la pérennité de l'espèce prélevée.

D'autres critères de priorisation deviennent, eux, indispensables si l'on entend limiter le nombre de bénéficiaires : l'ordre de dépôt des demandes ou l'antériorité sont les plus évidents.

Les critères fixés par le code rural et des pêches maritimes sont déjà reconnus comme acceptables par le juge national. Ils peuvent donc inspirer la réflexion localement. Il s'agit notamment « *des capacités biologiques de la pêcherie concernée, de l'antériorité des producteurs, des orientations du marché et des équilibres socio-économiques* »⁴³. En droit national, par exemple, l'antériorité est calculée à partir de la « référence de captures du producteur » et de « l'antériorité brute ».⁴⁴

Les critères explicités par les dispositions provinciales feront loi pour le juge, qui les interprétera. Plus les critères seront précis, moins la marge d'interprétation du juge sera grande. Il pourrait même être choisi de pondérer les différents critères et de conditionner l'octroi de l'autorisation à l'atteinte d'un certain nombre de points. Sans passer par la fixation préalable d'un nombre maximum de bénéficiaires, ce levier pourrait permettre de limiter ce nombre de bénéficiaires possibles. Ces dispositions pourraient figurer à l'article 341-29 du code de l'environnement de la province Nord.

En particulier, la province Nord s'est questionnée sur l'opportunité de mentionner, parmi les critères d'octroi et de renouvellement d'une autorisation, de produire le permis de navigation nécessaire fréquenter les zones de pêche convoitées. En la matière, chaque province à toute latitude pour déterminer les critères qu'elle souhaite voir satisfaire pour délivrer ou renouveler ses autorisations⁴⁵. Elle peut décider que, par souci de sécurité et d'équité vis-à-vis de ceux qui font l'effort de respecter ces exigences de la Nouvelle-Calédonie, elle doit vérifier que ceux qui aspirent à devenir ou rester pêcheurs professionnels disposent de ce permis. Elle peut aussi décider qu'il est du ressort de la seule Nouvelle-Calédonie que de s'assurer du respect de ses exigences en province Nord et ne pas interférer sur ce sujet.

⁴² Qui figurent actuellement aux articles 341-25 et 341-26 du code de l'environnement de la province Nord.

⁴³ Article R921-21 du code rural et des pêches maritimes.

⁴⁴ Par les [articles R. 921-38 et suivants du Code rural et de la pêche maritime](#): "1° La référence de captures d'un producteur est calculée pour chacun des navires du producteur. Elle est égale, pour une année donnée, à la somme des valeurs des débarquements de ses navires, mesurée en kilogrammes. Elle est attestée à partir des données déclarées par le producteur conformément aux réglementations européennes et nationales, comprenant notamment les déclarations de captures et de débarquement, rapprochées des notes de vente, des données issues du réseau intercriées, et des données de suivi par satellite des positions du ou des navires, telles que ces informations ont été transmises à l'autorité administrative à la date à laquelle, pour la première fois, il a été procédé à la répartition de ce quota ; 2° L'antériorité brute d'un producteur est égale à la moyenne de ses références de captures pour les années 2001,2002,2003, à l'exception des antériorités des stocks pour lesquels la période de référence a été fixée conformément au II et sous réserve des transferts d'antériorités résultant de l'application des articles R. 921-41 à R. 921-48.[...]"

⁴⁵ « Comme on le sait, ce principe d'indépendance des législations implique notamment que la légalité d'une décision s'apprécie dans le seul cadre de la législation où elle est prise, sauf lorsqu'un texte législatif ou réglementaire en dispose autrement. » (David GILLIG, *Application du principe d'indépendance des législations*, Environnement n° 2, Février 2006, LexisNexis).

Le Conseil constitutionnel a déjà reconnu que des ruptures d'égalité en Nouvelle-Calédonie⁴⁶ sont possibles pour satisfaire au contexte spécifique. Elles ne sont cependant possibles qu'en vertu d'une loi du pays et ne sauraient reposer sur aucun autre critère que la durée de l'établissement en Nouvelle-Calédonie, « *en se fondant sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec la promotion de l'emploi local, sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa* ». Le lieu de résidence ne peut donc pas être retenu, *a priori*, comme un critère d'exclusion de l'octroi d'une autorisation de pêche professionnelle spéciale. S'il est rigoureusement argumenté, il pourrait néanmoins être entendu comme un critère de priorité égalitaire par le juge.

On peut aussi envisager, par exemple, de conditionner cette autorisation à l'aval d'une autorité coutumière sur sa zone d'influence. C'est le cas par exemple à Fidji, où les autorités coutumières doivent donner leur consentement avant l'octroi de toute licence de pêche dans leur zone. La situation initiale diffère néanmoins en ce que les droits de pêche de ces communautés sont enregistrés avec l'indication précise du périmètre de la zone de pêche coutumière⁴⁷.

Si cette option était pertinente, elle pourrait être présentée comme nécessaire à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa. Il ne s'agit pas, néanmoins, de diluer la responsabilité de la province ni de faire mine d'octroyer des droits de véto qu'on ne respecterait pas par la suite. Cette option ne mérite d'être étudiée que si elle est susceptible de contribuer à l'équité et à la stabilité de la politique provinciale. Si elle risque de mettre en défaut des acteurs quels qu'ils soient, ou l'équilibre recherché, elle doit être écartée d'emblée.

En droit français et communautaire européen, le nombre d'autorisation fixé est celui délivré l'année précédant la limitation de ce nombre. La situation est comparable au Vanuatu⁴⁸. Ces exemples pousseraient la province à fixer pour nombre d'autorisations de pêche professionnelle spécifique maximal le nombre de celles délivrées l'année précédente, sans intégrer sa pertinence écologique. Le défi est ensuite de contenir ce nombre, voire de le diminuer si les enjeux environnementaux le justifient⁴⁹.

⁴⁶ Cons. const., 15 mars 1999, n° 99-410 DC, cons. 15 à 18 : Rec. Cons. const., p. 51 : « *Le principe de mesures favorisant les personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie, pour l'accès à un emploi salarié ou à une profession indépendante, ou pour l'exercice d'un emploi dans la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie ou dans la fonction publique communale, trouve son fondement constitutionnel dans l'accord de Nouméa* ».

⁴⁷ Conformément au [Fisheries Act 1941, référencé sous <https://www.spc.int/CoastalFisheries/Legislation/legaltext/8e768409-30f9-4dad-9b0e-542793a04e33>](https://www.spc.int/CoastalFisheries/Legislation/legaltext/8e768409-30f9-4dad-9b0e-542793a04e33)

⁴⁸ Le « Vanuatu national deep-bottom fish fishery management plan 2016 » (page 19) établit que « (1) le nombre de licence sera initialement limité au nombre total de navires enregistrés ou en cours d'enregistrement à la fin de l'année 2016 (cf. action 8.1) [...] (4) Aucune autre licence ne sera accordée si la direction établit que: • 25% des spécimens des espèces *Etelis* pêchés ont une longueur à la fourche inférieure à 55 cm, ou • 25% des spécimens de l'espèce *Paracaesio kusakarii* pêchés ont une longueur à la fourche inférieure à 35 cm, ou • 25% des spécimens de l'espèce *Epinephelus morrhua* pêchés ont une longueur à la fourche inférieure à 45 cm, à moins que ne soit validée et acceptée une limite standard pour la pêche de poissons profonds, ou que la proportion de juvéniles pêchés ne diminue en deçà de ces limites pour une période de cinq ans.. »

⁴⁹ Voir à cet effet <https://www.lajauneetlarouge.com/pour-une-rationalisation-de-la-peche/> ou <https://www.lebulletin.com/actualites/restructuration-de-la-flottille-de-pche-au-homard-en-gaspie-9303> .

La réduction de la flotte de pêche professionnelle européenne devait se faire, de 1983 à 2002, par le biais de plans d'orientation pluriannuels (POP), incitatifs et très peu efficaces. Depuis lors, d'autres leviers sont possibles : des systèmes de concessions de pêches transférables sont organisés et les entrées en flotte sont étroitement conditionnées⁵⁰. Il ne semble cependant pas opportun de créer de système aussi complexe pour limiter les pêches professionnelles en province Nord. La simplicité doit être privilégiée, surtout lorsqu'on ne bénéficie pas encore de retour d'expérience local sur l'efficacité de restrictions de pêches professionnelles spécifiques sur la conservation des espèces cibles.

A un moment où la province Nord envisage pour la première fois de limiter les prises professionnelles, il est adroit d'orienter les réflexions vers **la répartition équitable entre les professionnels de prélèvements autorisés** (quantité de produits, nombre de jours de pêche, ...). Cette option apparaît plus consensuelle et plus facilement acceptable par les intéressés, dont aucun ne se verrait complètement exclu du dispositif. L'équité de la répartition serait garantie par les critères retenus mais aussi par la gouvernance de leur détermination.

L'expérience européenne, canadienne et dans le Pacifique semble attester de la pertinence d'adosser d'éventuels quotas à des plans de gestion. Cette option serait à envisager si elle avait une valeur ajoutée en termes de gouvernance ou de transparence et si elle ne complexifiait pas inutilement un système qui a vocation à encadrer un faible nombre de professionnels.

3.2.3 Le renouvellement des autorisations et quotas

Le fait de prendre en considération l'antériorité de l'activité de chaque pêcheur pour délivrer son autorisation est d'autant plus important au moment des renouvellements de ces autorisations. Cela favorise la pérennité des activités économiques et la rentabilité des investissements des professionnels. Si des quotas devaient en outre être établis, il importerait que les dispositions provinciales clarifient, lors de la répartition initiale des autorisations ou en cas de diminution du nombre d'autorisations délivrées, comment sera considérée cette antériorité. Elle pourrait en effet soit privilégier le nombre d'années d'exercice soit les quantités de prélèvements opérés, soit combiner les deux.⁵¹

Par ailleurs, en droit européen, le principe de « stabilité relative » permet à chaque Etat, « *afin de tenir compte des activités traditionnelles de pêche au sein de l'Union européenne, [d'accéder] à un pourcentage fixe du TAC pour chaque stock exploité, de façon à maintenir ses captures au niveau atteint sur la période 1973-1978.* »⁵² Une telle option pourrait être déclinée localement entre les bénéficiaires de quotas individuels. Ces quotas seraient alors *a priori* maintenus d'année en année

⁵⁰ Règlement n° 1380/2013 du 11 décembre 2013 (Cons. UE, règl. (UE) n° 1380/2013, 11 déc. 2013, relatif à la politique commune de la pêche : JOUE n° L 354, 28 déc. 2013), décliné en droit national notamment à l'article L921-7 et aux articles R921-7 et suivants du code rural et des pêches maritimes

⁵¹ De nombreuses jurisprudences nationales soulignent d'ailleurs l'importance de clarifier que l'antériorité fait partie d'une méthode de calcul permettant de procéder à la répartition de quotas ou à l'attribution d'autorisation, sans constituer un droit permettant de revendiquer une autorisation ou un quota (Par exemple, Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 7 Novembre 2019 – n° 416109, inédit, ou Cour administrative d'appel, Nantes, 3e chambre, 17 Mars 2017 – n° 15NT02064, inédit).

⁵² Gwenaëlle PROUTIERE-MAULION, juriste Transport, Fasc. 1440 : PÊCHE MARITIME-règles communautaires.

sauf, par exemple, survenance de circonstances préidentifiées ou sur avis d'une autorité reconnue -la province ou une instance consultative. Leur détermination initiale en serait d'autant plus sensible.

Indépendamment de l'ensemble des critères d'octroi, le non-respect des règles imposées aux pêcheurs professionnels peut les exposer à des sanctions. En cela, comme évoqué au point 1.4, le premier tiret de l'article 431-38 mériterait d'être déplacé et reformulé car il s'agit d'une sanction administrative et non pas d'un critère de non-renouvellement. En tant que telle, elle appelle une procédure garantissant notamment le respect des droits de la défense.

3.2.3 La cession des autorisations et quotas

La cession de quotas, licences, permis ou autorisations ne fait sens que lorsque leur nombre est contingenté. La question ne se poserait donc à la province Nord que si elle décidait de figer dès à présent le nombre de leurs bénéficiaires.

En l'état, il apparaît pertinent de maintenir l'incessibilité des autorisations, qui resteraient délivrées *intuitu personae*, au vu des critères satisfaits par chaque pétitionnaire. Ceci correspond davantage à l'intention de vertu environnementale des restrictions envisagées.

Néanmoins, si on reconnaît les antériorités parmi les critères d'octroi de droits, il sera important de les définir précisément et de déterminer si elles se rattachent à la personne (physique ou morale) ou au navire. En effet, même si elles sont incessibles en soit, elles seront valorisées lors de la cession d'un navire si elles y sont rattachées⁵³. Les conditions dans lesquelles les antériorités peuvent être transférées devraient être soigneusement établies, en concertation avec les pêcheurs professionnels.

4. Conclusion

L'étude de faisabilité juridique de la limitation des prises professionnelles de certaines espèces marines par les provinces en Nouvelle-Calédonie aboutit aux préconisations suivantes :

- En matière de détermination des instruments juridiques propres à limiter les prises professionnelles de certaines espèces par les provinces :
 - Pour asseoir la compétence provinciale, souligner la relativité de l'interdiction et sa nécessité environnementale.
 - Choisir le niveau de décision provinciale le plus pertinent. L'assemblée de province peut disposer elle-même en la matière et, pour en faciliter la souplesse, confier la mise en œuvre de ces dispositions à son bureau et à son président.

- En matière de participation aux décisions publiques contraignant les prises professionnelles sur certaines espèces :
 - Faire preuve de la plus grande transparence en ce qui concerne les éléments de diagnostic qui justifient l'intention de la province de restreindre les pêches professionnelles sur des espèces ciblées ;

⁵³ On constate les tensions liées à ces considérations notamment dans la jurisprudence de la Cour de cassation, Chambre commerciale, 17 Mai 2017 – n° 15-28.987, inédit.

- Favoriser la participation la plus large et la plus pertinente pour établir les exigences auxquelles conditionner et prioriser l'octroi d'autorisations ou quotas permettant des prélèvements par les professionnels. La mise en ligne des projets mais surtout le comité de suivi de la réglementation des pêches, voire d'autres configurations d'ateliers ou réunions, peuvent être mobilisés très utilement ;
 - Limiter la participation au strict nécessaire lorsqu'il s'agit de désigner nominativement les bénéficiaires des autorisations, dérogations et quotas individuels ou leurs renouvellements.

- En matière de contrôle :
 - Réfléchir à l'intention et à la faisabilité des contrôles au moment de la détermination des critères de restrictions ;
 - Prévoir l'effort de contrôle par les agents provinciaux -ainsi que, le cas échéant, la communication vis-à-vis du tribunal- appropriés à la rigueur dont l'administration entend faire preuve.

- En matière de sanctions :
 - Distinguer clairement les sanctions administratives, qui ne peuvent être prononcée que dans le respect du principe du contradictoire, et les conditions de renouvellement des autorisations.
 - Prévoir des sanctions administratives ou pénales et, parmi elles, des délits ou contraventions ajustées aux intentions réelles de l'administration et à la nature de la restriction.

- En matière de restrictions relatives aux prélèvements sont de :
 - Veiller à la pertinence écologique, sociale et économique des restrictions imposées.
 - Veiller à l'absence de discrimination dans la délivrance des autorisations ;
 - Veiller à la cohérence et à la lisibilité des critères d'octroi et de renouvellement des autorisations ou quotas ;