Cabinet Lhermitte Avocat, Centre d'affaires le Phénix, 50000 SAINT-LÔ

Et si, à propos de la situation entre les pêcheurs français et les bailliages des iles anglo-normandes, l'histoire se répétait ?

Pierre-Antoine LHERMITTE[1]

Résumé. Depuis la signature de l'Accord de Commerce et de Coopération conclu entre l'Union européenne et son ancien État-membre, le Royaume-Uni, des heurts entre pêcheurs français et autorités jersiaises sont réapparus.
Traité conclu pour organiser ces relations nouvelles entre les Parties, la rubrique sur la pêche de l'ACC précise les règles d'accès des navires, de gestion des ressources et comprend des dispositions spécifiques pour les îles anglo-normandes. Elle définit les modalités de gouvernance et prévoit notamment un Comité spécialisé de la pêche, organe de décision chargé de mettre en œuvre cette rubrique.
Summary. Since the signature of the Trade and Cooperation Agreement between the European Union and its former member state, the United Kingdom, clashes between French fishermen and Jersey authorities have reappeared.
The fisheries heading of the TCA specifies the rules of access for vessels, management of the living resources and includes specific provisions for the Channel Islands. It defines the governance arrangements and provides for a Specialised Committee on Fisheries, a decision-making body designed for implementing this heading.
Mots-clés. Relations commerciales post-Brexit RU/UE, ACC, îles anglo-normandes, traité de la Baie de Granville, pêche

1 Introduction

Depuis la signature, à la suite du Brexit, de l'Accord de Commerce et de Coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (ci-après l'ACC), et, corrélativement la fin du traité relatif à la pêche dans la Baie de Granville conclu entre le Royaume-Uni et la France, de sempiternels conflits[2] sont réapparus entre le Royaume-Uni, la France et le bailliage de Jersey au sujet de l'accès des bateaux de pêche français aux eaux poissonneuses de cette île anglo-normande[3].

Récemment, c'est une bataille autour de la pêche de thons dans les eaux jersiaises, espèce protégée par la *Wildlife Jersey law*[4] et interdite à la pêche[5], qui cristallise certaines tensions entre pêcheurs français accusés de cibler ce poisson et certains acteurs locaux jersiais[6].

Du côté de Jersey, les nouvelles conditions « *post-Brexit* » de délivrance des licences de pêche applicables aux navires européens sont justifiées par la pleine souveraineté de Jersey reconnue par l'ACC sur ses eaux territoriales adjacentes et par l'objectif de gestion durable des ressources.
Celles-ci figurent dans la *Sea Fisheries Law* 1994[7] et font l'objet d'une présentation thématique disponible depuis le site figurant en note de bas de page[8].
En substance, une fois enregistrés sur une liste[9], les navires européens (exclusivement français) sont autorisés à accéder eaux territoriales jersiaises et doivent se conformer aux conditions d'exploitation nouvelles définissant les secteurs autorisés et interdits, les zones d'étude et de protection, les règles d'usage des engins de pêche, la taille minimale et le type de capture par espèce donnée, et les obligations de remplissage d'une feuille de bord[10].

Du côté de la France, le gouvernement estime que si Jersey a matériellement compétence pour organiser l'accès à ces eaux territoriales, en revanche et d'un point de vue procédurale, toutes ces conditions nouvelles « *post-Brexit* » imposées unilatéralement seraient contraires à l'ACC, qui prévoit que « *les éventuelles mesures*

[1] L'auteur est avocat en Normandie, à Saint-Lô (Manche).

[2] Deux évènements récents

[3] Pour une synthèse des conflits survenus depuis les années 80 dans le golfe Normand Breton Rapport Ifremer les pêcheries du Golfe normand- breton – Mars 1998 - pages 8 et 9 https://archimer.ifremer.fr/doc/00129/24053/22018.pdf

[4] (Annexe 1) cf. https://www.jerseylaw.je/laws/enacted/Pages/L-04-2021.aspx - _Toc73110379

[5] https://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Industry and finance/ID Schedule 2 Jersey fishing licence conditions EU Vessels %28Version Francaise%29 20200601 DM.pdf

[6] https://www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/le-thon-de-la-discorde-entre-jersey-et-les-pecheurs-normands-1630084973
https://jerseyeveningpost.com/news/2021/08/25/call-for-full-investigation-into-alleged-bluefin-tuna-fishing-breach/

[7] https://www.jerseylaw.je/laws/revised/Pages/14.825.aspx

[8] https://www.gov.je/Industry/FarmingFishing/Fishing/Pages/FishingBoatLicensing.aspx - anchor-5

[9] https://www.gov.uk/guidance/united-kingdom-single-issuing-authority-uksia - crown-dependencies

[10] https://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Industry and finance/ID Schedule 2 Jersey fishing licence conditions EU Vessels %28Version Francaise%29 20200601 DM.pdf

techniques soient fondées sur des recommandations scientifiques, appliquées à tous les navires sans discrimination et notifiées à l'autre partie avec suffisamment de préavis pour que celle-ci puisse formuler des commentaires ou demander des clarifications[11] ».

A ce jour, des négociations intenses en cours autour de la mise en œuvre de l'ACC entre la Commission européenne agissant pour le compte et concertation avec les Etats Membres et le Royaume-Uni représentant les *Crown dependencies* (i.e. les îles anglo-normandes) ont lieu sur ces sujets et la mise en place de ces conditions nouvelles a été suspendues à titre provisoire jusqu'au 31 septembre 2021 par Jersey, prolongeant de quelques mois encore les licences provisoires accordées aux bateaux français[12].

Ainsi, dans ce contexte de profondes incertitudes des professionnels sur les effets du Brexit sur la pêche en baie de Granville, il est proposé de présenter synthétiquement les dispositions de la rubrique cinq « pêche » de l'ACC jusqu'alors peu commenté en doctrine[13].

2 Que contient cette rubrique 5 de l'ACC relative à la pêche ?

L'ACC a été adopté le 1er janvier 2021, entré en vigueur le 1er mai 2021, et comporte une rubrique 5 consacrée à la pêche[14].

Cette rubrique définit un cadre commun applicable sur les territoires des États membres de l'UE et celui du Royaume-Uni, et, par exception, un cadre partiellement dérogatoire applicable aux statuts spécifiques et aux eaux territoriales de Guernesey, de Jersey et de l'île de Man[15].

La rubrique Pêche se compose de quatre chapitres :

Le chapitre 1 définit les dispositions initiales[16].

Il réaffirme les droits souverains du Royaume-Uni et de l'UE en tant qu'États côtiers et établit les principaux objectifs de l'accord à l'égard de la pêche, à savoir la durabilité environnementale, économique et sociale.

L'ACC inclut un certain nombre d'engagements et de principes semblables à la politique commune de pêche (PCP), dont l'objectif de rendement maximal durable (RMD), l'approche de précaution, le principe de non-discrimination ou l'exigence pour les parties d'utiliser les meilleurs avis scientifiques disponibles, principalement ceux du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

Le chapitre 2 définit les règles applicables à la conservation et à l'exploitation durable de la pêche[17]

L'article 496 prévoit que les Parties ne peuvent prendre des mesures que dans la poursuite des objectifs et principes exposés au chapitre 1, d'après les meilleurs avis scientifiques disponibles, et à condition qu'elles s'appliquent de la même manière à tous les navires concernés.

Chaque Partie est tenue de notifier à l'autre Partie en temps voulu l'adoption de nouvelles mesures, en prévoyant une période d'adaptation et de discussion (notamment, formuler des observations ou demander des éclaircissements) au sein d'un organe spécifique, le comité spécialisé de la pêche (CSP).

Chaque Partie doit communiquer les listes des navires et l'autre Partie doit délivrer les licences correspondantes.

Les deux Parties sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la conformité des navires.

Le chapitre 3 définit les modalités d'accès aux eaux et aux ressources.

- S'agissant de la gestion des quotas de pêche,

Depuis janvier 2021, les stocks halieutiques qui étaient gérés conjointement par l'UE et le Royaume-Uni ne sont plus considérés comme des ressources halieutiques exclusives de l'UE, mais plutôt comme des ressources partagées en vertu du droit international.

L'ACC prévoit que 25 % des droits de pêche de l'UE dans les eaux britanniques devront être progressivement transférés aux flottes du Royaume-Uni entre 2021 et 2026.

L'annexe 35 de l'ACC dresse la liste des stocks halieutiques considérés comme une ressource partagée. Cela

[11] Réponse ministériel publiée JO Sénat 06/05/2021 à la question d'actualité au gouvernement n° 1814G

[12] https://www.gov.uk/guidance/united-kingdom-single-issuing-authority-uksia - crown-dependencies

[13] Revue de l'Union européenne 2021 p.371, Chronique maritime, 1er juillet 2020 - 31 mars 2021

[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN

[15] Article 502 de l'ACC

[16] Articles 493 à 495 de l'ACC

[17] Articles 496 et 497 de l'ACC

représente environ 100 stocks halieutiques dans l'Atlantique et la mer du Nord.

L'accord détermine le pourcentage attribué respectivement à l'UE et au Royaume-Uni pour chaque stock halieutique partagé.

Aux termes de ce chapitre 3[18], les deux Parties doivent tenir des consultations annuelles afin de déterminer le total admissible des captures (TAC) pour chaque espèce de poisson et leurs droits de pêche respectifs, tout en s'en tenant aux pourcentages indiqués dans l'accord[19].

Un accord provisoire entre l'UE et le Royaume-Uni est intervenu le 2 juin 2021. Il établit les totaux admissibles des captures pour 75 stocks halieutiques partagés (pour 2021) ainsi que pour certains stocks d'eau profonde (pour 2021 et 2022)[20].

- S'agissant des modalités d'accès des navires des Parties,

L'ACC prévoit un système de licences pour les navires de pêche permettant d'accorder l'accès mutuel aux eaux de l'autre Partie.

En revanche, les conditions imposées par l'ACC pour la délivrance des licences diffèrent selon la zone de pêche, à savoir ;

- en zone économique exclusive (ZEE), l'accès s'effectue sans conditions. Toutefois, des autorisations de pêche externe sont délivrés. A titre d'exemple, pour la ZEE du Royaume-Uni[21], l'accès des navires européens suppose de détenir une autorisation de pêche externe délivrée par le RU et de respecter les quotas existants [22].

- dans la zone des 6-12 milles, le navire « ou son remplaçant direct » est soumis à une condition d'antériorité : il doit avoir péché au moins 4 ans entre 2012 et 2016 dans la bande des 6-12milles des zones CIEM[23] suivantes : 4c, 7d, 7e, 7f, 7g.

Après une phase d'adaptation, les Parties ont pris le soin de préciser les procédures de délivrance des licences et de définir les critères appliqués par celles-ci[24].

Cependant, comme l'observait la doctrine autorisée[25], il subsiste des incertitudes sur l'interprétation du terme de « remplaçant direct » non défini par l'ACC[26].

Notons que la notion de remplaçant direct du navire[27] est définie par le RU de la façon suivante ;

"Activity of a qualifying vessel is based on the hull as identified by the RSS number. Only vessels that are a direct replacement of a qualifying vessel may be considered for licensing. Please provide any details of a direct replacement vessel, including details of the vessels involved (Name, RSS, kW, GT, LOA), dates of replacement and supporting explanation including reasons for replacement in Section F (Supporting Information)"

- dans les eaux des îles anglo-normandes, les accès sont également soumis à une condition d'antériorité. Elles sont délivrées par les autorités britanniques « *en fonction de l'ampleur et de la nature réelles de l'activité de pêche* » pour les navires démontrant une activité de 11 jours au moins au cours d'une période de 12 mois entre le 1er février 2017 et le 30 janvier 2020 dans leurs eaux[28].

Dans le cadre des consultations annuelles prévues par l'ACC[29] et menées par la Commission en concertation étroite avec les Etats membres, des échanges au sein d'une structure *ad hoc* ont lieu sur la définition de la «

[18] Articles 498 à 500 de l'ACC

[19] Cf. Annexe Fish – I de l'ACC

[20] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/sustainable-fisheries-commission-signs-first-ever-annual-agreement-fishing-united-kingdom-2021_en,
https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/11/council-approves-eu-uk-agreement-on-fishing-opportunities/

[21] Article 500 § 4 a) et b) de l'ACC

[22] Le Royaume-Uni et ses eaux font désormais partie des États tiers à l'Union européenne, en application du règlement (UE) 2017/2043 modifié relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, l'accès suppose de détenir une autorisation et de respecter les quotas existants.

[23] Zones définies par le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM) servant de bases aux scientifiques qui établissent des diagnostics sur l'état de la ressource et pour l'attribution des quotas de pêche.

[24] Pour l'accès des navires français aux eaux britanniques https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2021-06/Procédure_délivrance_des_licences_entre_l%27UE_et_le_RU_pour_les_navires_de_pêche_français.pdf
Pour l'accès des navires britanniques aux eaux européennes https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957816/Application_for_European_Union_Waters_Within_Waters_of_6-12nm_V2.pdf

[25] Revue de l'Union européenne 2021 p.371, Chronique maritime, 1er juillet 2020 - 31 mars 2021

[26] Cf. Réponse 16862 du directeur de la DPMA du 12 mai 2021 et celle du Ministre annexé

[27] « Direct Replacement vessels » pour les demandes de licences des pêcheurs UK pour l'accès au 6-12 miles des États membres de l'UE

[28] Article 502 de l'ACC

[29] Article 500 de l'ACC

nature et l'ampleur de l'activité » prévue dans l'accord et sa mise en œuvre[30].

Ces échanges concernent également les mesures techniques et de conservations convenues par les parties.

Concernant les négociations sur ces mesures techniques (technique de pêche, engins autorisés, espèces interdites …) le comité spécialisé de la pêche a été constitué au cours de l'été.

Notons également que l'accord précise que le conseil de partenariat, qui est l'instance supérieure chargée de l'interprétation et de l'application de l'ACC, peut décider de modifier les dispositions spécifiques relatives aux îles anglo-normandes[31], voire de sortir ces territoires de l'accord[32].

Enfin, l'ACC autorise les Parties à prendre des mesures compensatoires en cas de changement unilatéral du régime d'accès (retrait ou réduction de l'accès des navires)[33].

Enfin, le chapitre 4 définit les modalités de gouvernance de l'accord.

Il prévoit des mesures correctives et un mécanisme de résolution des litiges pour remédier à une inobservation des règles de l'ACC. Il comprend des dispositions sur le partage des données afin d'assurer une mise en œuvre efficace de l'accord, et définit le rôle et les responsabilités du Comité spécialisé de la pêche, une plateforme de discussion et de coopération habilitée à émettre des décisions conjointes contraignantes sur plusieurs questions relatives à la gestion de la pêche (à l'exclusion de la fixation de TAC).

Remarquons cependant que si le comité spécialisé de la pêche constitue l'organe central de discussion pour finaliser certaines questions en suspens, y compris les échanges de quotas et certaines mesures techniques qui n'ont pas été complètement définies dans l'accord, la question des licences, et particulièrement dans le cadre des îles anglo-normandes s'effectue dans un cadre *ad hoc*.

Le chapitre 4 inclut également des dispositions relatives à la dénonciation et une clause de réexamens, et reconnait que cet accord s'applique sans préjudice d'autres accords existants.

Plus précisément, l'article 511§2 de l'ACC précise que « *la présente rubrique* (sur la pêche) *annule et remplace tout accord ou arrangement existant en ce qui concerne la pêche par des navires de pêche de l'Union dans la mer territoriale adjacente au Bailliage de Guernesey, au Bailliage de Jersey ou à l'Île de Man et en ce qui concerne la pêche pratiquée par des navires de pêche du Royaume-Uni immatriculés dans le Bailliage de Guernesey, le Bailliage de Jersey ou sur l'Île de Man dans la mer territoriale adjacente à un État membre (…)* ».

Les accords visés par cette disposition sont la Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 et le traité de la baie de Granville précité. Ce-dernier comporte deux accords, l'un portant sur la délimitation de la frontière maritime entre la France et Jersey, l'autre sur les mesures de gestion en matière de pêche accompagnés de quatre échanges de notes et d'une déclaration française.

L'accord relatif à l'établissement de la ligne de délimitation maritime entre la France et Jersey, pourtant partie intégrante du traité de la baie de Granville, n'est pas remise en cause par l'entrée en vigueur de l'AAC. Les parties continuant expressément d'y faire référence.

Enfin, l'ACC prévoit que « (…) *Si le conseil de partenariat prend une décision conformément à l'article 502 pour que* ***le présent accord cesse de s'appliquer en ce qui concerne le Bailliage de Guernesey, le Bailliage de Jersey ou l'Ile de Man****, les accords ou arrangements pertinents ne sont pas annulés ni remplaces pour le ou les territoires pour lesquels une telle décision a été prise* »[34].

Sur le fondement de cette disposition, des représentants politiques français n'hésitent pas à appeler à sortir les îles anglo-normandes de l'ACC et appellent de leurs vœux à conclure de nouvelles relations bilatérales avec Jersey[35], du moins avec le RU, voire à rétablir le traité de la baie de Granville, hypothèse expressément envisagée par l'ACC[36].

Cependant, la doctrine autorisée remarquait à l'occasion d'un contentieux devant le Conseil d'Etat, qu'il existait à l'époque des doutes sur la compétence de la France pour conclure le traité de la baie de Granville avec le Royaume-Uni[37].

[30] https://www.pecheurs-normands.fr/wp-content/uploads/2021/05/Courrier-confirmation-nullite-1.pdf

[31] Article 502§4 de l'ACC

[32] Article 502§3 de l'ACC

[33] Article 501 de l'ACC

[34] Article 511 § 2 suite de l'ACC

[35] https://www.ouest-france.fr/normandie/manche/manche-philippe-gosselin-questionne-les-relations-avec-jersey-4386a2ec-b3c4-11eb-80d1-5375d3e2e943

[36] Article 502 § 3 de l'ACC

[37] Le Droit Maritime Français, Nº 781, 1er juin 2016 - La France, Jersey et l'Union européenne

L'auteur estime en substance que la compétence pour prendre tout engagement international visant à la conservation des ressources halieutiques est une compétence exclusive de l'UE[38], et non une compétence de l'Etat membre.

3 Conclusion

Il est possible d'expliquer cette résurgence des conflits entre pêcheurs du golfe normand-breton par la nécessaire phase de transition et d'adaptation à la suite de la signature de l'ACC par l'UE et le Royaume-Uni.

Plus particulièrement, les organes de discussion et de décision prévus par l'ACC et la rubrique 5 sur la Pêche, réunissant les représentants de deux Parties, à savoir le Conseil de partenariat et le Comité spécialisé de la pêche, n'ont été mis en place que récemment.

Dans ces conditions, la mise en œuvre progressive des instruments formels (et informels) prévues par les Parties dans le cadre de l'ACC constitue un premier pas en vue de pacifier les relations nouvelles entre l'UE et son ancien État membre, et de les adapter, le cas échéant, à cette « *zone miniature, à l'échelle des régions françaises, des baillages insulaires, du voisinage et de l'adjacence* » qu'est le golfe normand-breton, pour reprendre les termes du professeur Goy[39].

[38] V. par exemple CJCE 14 juill. 1976, Kramer, aff. jtes 3-4-6/76, Rec. 1279

[39] « La Mer et son droit », Professeur R. GOY, Mélanges offerts à L. LUCCHINI et J.P. QUÉNEUDEC, Pédone, Paris, 2003,