



HAL
open science

Fondements institutionnels et juridiques des politiques des pêches

François Féral

► **To cite this version:**

François Féral. Fondements institutionnels et juridiques des politiques des pêches. 2010. hal-04693448

HAL Id: hal-04693448

<https://hal.science/hal-04693448v1>

Submitted on 10 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

François Féral « *The fishery management institutions* » in « *A Fishery manager's guidebook* » direction K. Cochrane and S. Garcia Chapter VI p. 135/164 FAO/Wiley Blackwell Publishing 2010

Manuel de gestion des pêches

FONDEMENTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES DES POLITIQUES DES PÊCHES

François Féral
Professeur de droit des Universités, université de Perpignan (France)
Visiteur scientifique auprès du département des pêches de la FAO
Rome janvier 2001

Tables des matières

Introduction : politiques publiques et aménagement des pêches	5
1. Définition des politiques publiques des pêches	5
2. Politiques des pêches et aménagement des pêches	6
3. Politiques des pêches et manuel de gestion des pêches	6
4. Politiques des pêches et administration des pêches	6
I. L'administration des pêches en tant que système d'organisation	7
1. Définition organique de l'administration des pêches	7
1.1 Définition juridique de l'institution des pêches en tant qu'organe constitué	7
1.1.1 L'institution organe constitué	6
1.1.2 Pour exercer une fonction se rapportant à une collectivité	6
1.1.3 Institutions primaires et institutions secondaires des pêches	7
1.2 Complexité et dynamique des institutions des pêches	8
1.2.1 Complexité du cadre institutionnel des pêches	8
1.2.2 Importance de l'histoire des institutions sur l'administration des pêches	8
1.2.3 Autonomie et fonctionnalité des institutions des pêches	8
1.2.4 Analyse institutionnelle et aménagement des pêches	9
1.3 Typologie dualiste des institutions : l'appareil d'Etat et les institutions de la société civile	9
1.3.1 L'appareil d'Etat	9
1.3.2 Les institutions de la société civile	10
1.3.3 Système institutionnel et production juridique	10
2. La prééminence de l'institution étatique dans les politiques des pêches	10
2.1. La prééminence de l'institution Etatique dans l'administration internationale des pêches	10

2.1.1. Le rôle incontournable des Etats membres de la communauté internationale pour l'administration des pêches	10
2.1.2. Les institutions internationales impliquées dans la définition des politiques des pêches	11
2.2. L'Etat responsable de la gestion des pêches sur son territoire et sur les espaces adjacents.	11
2.2.1 L'administration gouvernementale des pêches	11
2.2.1.1 Définition	12
2.2.1.2 L'administration ministérielle chargée des pêches	12
2.2.1.3 L'administration interministérielle des pêches	12
2.2.1.4 La légalité et les compétences de l'administration étatique des pêches	12
2.2.2. L'administration bureaucratique des pêches.	13
2.2.2.1 Les administrations centrales des pêches	13
2.2.2.2 L'administration scientifique des pêches	13
2.2.3 L'administration déconcentrée chargée de la mise en œuvre des politiques des pêches	14
2.2.3.1 L'administration déconcentrée territoriale des pêches	14
2.2.3.2 L'administration déconcentrée spécialisée	15
3. Les institutions de la société civile impliquées dans les politiques des pêches	15
3.1 Institutions de la société civile et administration décentralisée des pêches	15
3.1.1 Définition des institutions décentralisées des pêches	15
3.2.2 Décentralisation et pêche responsable	16
3.2 Typologie fonctionnelle des institutions de la société civile dans la gestion des pêches	16
3.2.1 La fonction <i>d'organisation générale décentralisée</i>	16
3.2.2 La fonction <i>d'exploitation des richesses halieutiques et de production de services marchands</i>	17
3.2.2.2 La société commerciale	17
3.2.2.3 L'entreprise individuelle	17
3.2.3 Les fonctions de <i>prestation de services collectifs</i>	18
3.2.4 La fonction de <i>représentation</i> des groupes d'intérêts	18
3.2.4.1 Définition et contenu de la fonction de représentation	18
3.2.4.2 Les institutions de représentation des groupes d'intérêts professionnels	18
3.2.4.3 Les institutions des groupes d'intérêt non professionnels	19
3.2.5 Les fonctions de <i>négociation et de cogestion</i> des pêches	19
3.2.6 Les fonctions de <i>discipline professionnelle</i>	19
3.2.6.1 Définition et contenu des pouvoirs de discipline	19
3.2.6.2 Les pouvoirs de discipline des corporations de métiers	20
3.2.6.3 La discipline communautaire	20
3.2.6.4 Les pouvoirs de discipline des institutions non corporatives	20
II. L'administration des pêches comme système d'action : le droit des pêches	21
1. Champ d'intervention de l'administration des pêches	21
1.1 Le régime juridique des biens et des espaces faisant l'objet des politiques des pêches	21
1.1.1 Le régime juridique des territoires halieutiques	21
1.1.2 Le régime juridique des ressources halieutiques	22
1.1.3 Le régime juridique des matériels et des biens meubles	23

1.2 Le statut juridique des personnes impliquées dans les politiques des pêches	23
1.2.1 Le statut juridique exorbitant de l'Etat sur les territoires halieutiques	23
1.2.1.1 La responsabilité de l'Etat subrogé dans les droits des gens sur la mer	23
1.2.1.2 Les compétences juridiques de l'Etat sur les territoires halieutiques	23
1.2.2 Le statut de propriétaire et d'usager	24
1.2.2.1 Propriétaires et riverains	24
1.2.2.2 Le statut d'usager de la mer et des propriétés publiques	24
1.2.3 Le statut des professionnels exploitant les ressources halieutiques	24
1.2.4 Le statut de contractant bénéficiaire d'un droit de pêche spécial	25
1.3 Le régime juridique des activités impliquées dans les politiques des pêches	25
1.3.1 Le régime juridique des activités réglementées du secteur des pêches	25
1.3.1.1 Définition	25
1.3.1.2. La profession de pêcheur/armateur	25
1.3.1.3 Autres professions réglementées du secteur des pêches	26
1.3.2 Les régimes juridiques d'activités urbaines, commerciales ou industrielles utilisatrices des ressources et des espaces halieutiques	26
1.3.3 Le régime juridique des activités récréatives sur les territoires halieutiques	26
1.3.4 Le régime juridique des activités d'intérêt général implantées sur les territoires halieutiques	27
2. Cadre juridique de l'administration des pêches	27
2.1 Les régimes juridiques de liberté d'accès et de liberté économique	27
2.1.1 La liberté d'accès à la mer, aux propriétés publiques et à leurs ressources	27
2.1.2 La liberté d'entreprendre et le droit d'installation	27
2.2 Les politiques réglementaires des pêches	28
2.2.1 Les mesures de police administrative spéciale	28
2.2.1.1 Définition juridique et administrative des polices spéciales	28
2.2.1.2 La police des pêches	28
2.2.1.3 Exemples de polices spéciales impliquées dans les politiques des pêches	29
2.2.2 Le régime juridique des sanctions	29
2.3 La reconnaissance de pouvoirs corporatifs moyens de discipline du secteur des pêches	30
2.3.1 Les compétences de la corporation comme organe administratif	30
2.3.2 Les compétences des groupes associatifs comme organes administratifs	31
2.4 La reconnaissance de droits subjectifs comme mécanismes de gestion des pêches	31
2.4.1 Les <i>objectifs de politiques publiques</i> de la reconnaissance des droits subjectifs	31
2.4.1.1 Problématiques des droits subjectifs	31
2.4.1.2 Diversité des objectifs de la reconnaissance des droits	31
2.4.2 La <i>nature juridique et la portée</i> des droits subjectifs	32
2.4.3. Les fondements des droits subjectifs	33
2.4.3.1 La reconnaissance implicite des droits	33
2.4.3.2 La reconnaissance légale des droits	33
2.4.3.3 La reconnaissance contractuelle des droits	33
2.4.4 Contenu des droits reconnus	34
2.4.4.1 Les autorisations d'utilisation privilégiée <i>des espaces halieutiques</i>	34

2.4.4.2 Les autorisations de captures de ressources	34
2.4.4.3 Les concessions de gestion et de police des pêches	34

Chapitre préliminaire : fondements juridiques et institutionnels des politiques des pêches

Ce chapitre préliminaire abordera le problème des institutions et du droit qui constituent un des aspects de la gestion des pêches. Mais le titre de ce chapitre recentre la question autour des *politiques des pêches*. En effet, l'organisation de ce secteur, la mise en place de modèles de gestion, la responsabilité de définir les règles qui doivent s'appliquer pour une bonne gestion des pêches relèvent des politiques publiques. Les politiques publiques ne sont pas l'expression exclusive des pouvoirs publics : la société civile a toute sa part dans la mise en œuvre et l'élaboration de ces politiques. Mais ce manuel est principalement destiné aux gouvernants responsables des politiques des pêches, et il est un *outil d'administration*. (Introduction)

Dans cette perspective les *institutions* constituent le *cadre organique* de l'administration des pêches. La revue des structures qui interviennent dans l'organisation du secteur des pêches constitue un des aspects de cette administration (partie I).

En second lieu, le *droit* applicable à ces politiques constitue le *cadre d'action* de l'administration des pêches. Cet ensemble de normes juridiques applicables au secteur constitue les outils de gouvernance des pêches (partie II).

Introduction : politiques publiques et aménagement des pêches

1. Définition des politiques publiques des pêches

On peut définir les politiques publiques comme *un problème à gérer pour une autorité politique*. Ce problème apparaît lors d'un processus d'observation du champ social et les politiques consistent à définir des réponses pour une meilleure action. Mais les politiques publiques sont également une *façon d'aborder ce problème*, selon une rationalité politique et des options de société aboutissant à une transformation sociale, politique, économique... (Thoëmig)

Le code de conduite pour une pêche responsable conditionne la réussite de l'aménagement par la « *définition de politiques appropriées* ». Ces termes font référence au concept de politiques publiques : ils soulignent ainsi la responsabilité particulière des autorités politiques dans ce domaine (article 7.1.1. et 7.7)

Dans le secteur des pêches, la définition et la mise en œuvre de politiques publiques coïncident surtout avec l'industrialisation récente : avant cette phase de développement, l'intervention de la puissance publique est peu importante¹. Pendant près d'un demi-siècle, elle s'est manifestée par des procédures d'encouragement aux investissements, par la redistribution unilatérale des droits d'accès aux opérateurs les plus puissants et par la mise en œuvre de modèles d'exploitation productivistes.

Mais, depuis plus d'une décennie aujourd'hui, la plupart des autorités politiques ont pris conscience de la nécessité de maîtriser l'exploitation des ressources halieutiques. Cette volonté s'est exprimée pour préserver l'avenir et optimiser les avantages de ce secteur sur le plan socio-économique : c'est ce que l'on désigne sous le terme de politiques de « durabilité ».

Nous avons donc bien « *un problème public à gérer* » « *abordé selon une rationalité politique* » ; il reste à en déterminer le contenu et les moyens. Cette orientation a pour conséquence la prise de nombreuses décisions et la formulation de nombreux arbitrages. Leurs effets débordent largement le seul secteur des pêches. Par ailleurs les problèmes sectoriels de la pêche s'intègrent eux-mêmes dans la politique générale des Etats et ils prennent place dans différents contextes institutionnels et juridiques.

¹ Même si cette activité a toujours fait l'objet de réglementation et de conflits d'utilisation. Ainsi en est-il en Europe entre les communautés de pêcheurs et les propriétaires riverains de la mer (Collet, Malavialle, Tempier ... pour l'exemple de la Méditerranée)

2. Politiques des pêches et aménagement des pêches

La publication d'un « manuel de gestion des pêches » a pour objet de fournir les méthodes et les clefs de la mise en œuvre des principes définis dans le code de conduite pour une pêche responsable.

Elle correspond à cette nouvelle étape des politiques publiques des pêches évoquée *supra*. Celles-ci recherchent aujourd'hui les voies d'une exploitation durable des ressources halieutiques. Après une période de développement industriel de ce secteur, les conséquences sur la situation de la ressource ont été souvent négatives. Le concept d'aménagement ou de gestion des pêcheries s'intègre donc aux objectifs de durabilité désormais poursuivis par les membres de la communauté internationale. C'est donc, entre autres moyens, *un instrument d'administration* mis au service de ces politiques nouvelles.

3. Politiques des pêches et manuel de gestion des pêches

En tant qu'instrument de ces politiques, les principes de gestion des pêches doivent apparaître comme répondant effectivement aux *objectifs* affichés par les Etats Membres de la communauté internationale. Ils doivent également présenter une *crédibilité et une légitimité* suffisantes : les mesures qui en découlent doivent être acceptées par les acteurs de la société civile impliqués de différentes façons dans le secteur.

C'est pourquoi les différents chapitres de ce manuel abordent la gestion des pêches comme un *ensemble de recommandations techniques*, sans interférer sur la responsabilité des Etats sur les modalités et les arbitrages socio-politiques :

- le chapitre 2 définit et inventorie les *mesures techniques* constituant la gestion des pêcheries ;
- le chapitre 3 aborde les mesures de *réglementation des pêcheries dans l'espace et le temps* ;
- le chapitre 4 s'intéresse aux *modalités de contrôle* des pêcheries ;
- le chapitre 5 traite *des droits d'usage et de l'utilisation des mesures économiques* comme instrument de gestion des pêcheries ;
- le chapitre 6 aborde la question du *partenariat comme mode d'administration* des pêcheries ;
- le chapitre 7 précise quelle est *la place de l'information scientifique* dans le processus de gestion ;
- le chapitre 8 est un guide pour la constitution des *plans de gestion des pêcheries*. .

4. Politiques des pêches et administration des pêches

Le code de conduite précise que ces politiques sont mises en œuvre « *par le biais d'un cadre juridique et institutionnel* » (article 7.1.1. 7.7.1 et s.). C'est pourquoi ce chapitre a pour objet d'aborder les aspects institutionnels et juridiques de l'aménagement des pêches. C'est donc à travers les politiques et l'administration des pêches que l'on peut aborder ces questions, car *les institutions sont le cadre organique et fonctionnel de la régulation*.

Le droit des pêches peut être défini pour sa part comme *l'instrument mis au service des objectifs publics des pêches*, même s'il a pour conséquence de garantir et de redistribuer des droits subjectifs entre les différents acteurs des pêches.

Alors que le corps essentiel de ce manuel expose les modalités pratiques selon lesquelles la gestion des pêcheries peut être organisée, la question des institutions et du cadre juridique permet d'établir *les rôles et les responsabilités respectives des différents acteurs* impliqués dans l'aménagement des pêches.

En fait, cette question soulève la question subsidiaire de *l'administration des pêches*, de son *régime juridique* et de l'organisation de ses *compétences juridiques*. L'aménagement des pêches peut donc être présenté comme « *une opération d'administration s'intégrant dans les politiques publiques des pêches* ». En effet, dans l'ensemble des pays membres de la communauté internationale, on observe que le système d'exploitation des ressources halieutiques est *administré* car il fait l'objet :

- d'un système *d'organisation* du secteur dont la fonction est *d'institutionnaliser* le secteur ;

- d'un système *d'action* dont la fonction est de contrôler le secteur soit pour le dynamiser, soit pour y faire régner la paix sociale. Ce système d'action peut être reconstitué à travers le *droit des pêches* : celui-ci regroupe « *l'ensemble des régimes juridiques applicables aux biens, aux personnes et aux activités impliquées dans les politiques des pêches* ».

C'est cette division qui sera adoptée pour présenter ce chapitre

I. L'administration des pêches en tant que système d'organisation

L'organisation administrative du secteur des pêches regroupe l'ensemble des institutions publiques ou privées impliquées dans la conception, la définition et la mise en œuvre des politiques des pêches. L'administration des pêches sera définie comme « *l'ensemble des institutions impliquées dans les politiques des pêches* ».

1. Définition organique de l'administration des pêches

1.1 Définition juridique de l'institution des pêches en tant qu'*organe constitué*

1.1.1 L'institution organe constitué

Nous pouvons aborder le terme « *institution* » avec la définition classique tirée de la doctrine juridique ² (Hauriou M.):

« *L'organe constitué par un groupe d'intérêt, ... pour réaliser une œuvre, ... et se dotant pour se faire de règles de discipline* ».

1.1.2 Pour exercer une fonction se rapportant à une collectivité

En tant qu'institutions, cette définition ne retient que les *organes constitués*. Elle rejette les simples échanges de volontés anorganiques, telles que de simples conventions. Bien souvent un *contrat* est à l'origine de la constitution d'un organe ; mais tous les contrats ne sont pas constitutifs d'organes. Nous pouvons préciser plus encore notre catégorie juridique par la définition de la notion d'organe (cf. en particulier Kelsen H.):

« *des structures ou des personnes exerçant une fonction, ... qui peut être attribuée, ou rapportée à une collectivité* ».

Sur la base de ces deux catégories, la définition organique de l'administration des pêches est donc :

« *l'ensembles des institutions publiques ou privées, définis comme autant d'organes constitués, intervenant dans les politiques publiques des pêches.* »

1.1.3 Institutions primaires et institutions secondaires des pêches

Ces catégories sont trop générales pour comprendre les mécanismes institutionnels qui participent à l'aménagement des pêches. Il faut nécessairement les compléter par *une typologie juridique*. Pour mieux aborder la nébuleuse institutionnelle des pêches on peut distinguer selon une division souvent utilisée en droit romano-germanique :

- d'une part *les institutions primaires* ; elles ont une *vocation générale* et représentent le groupe dans son ensemble : par exemple l'Etat est une collectivité de personnes circonscrites sur un territoire ;

- d'autre part *des institutions secondaires* ; elles sont au contraire *spécialisées dans une ou plusieurs fonctions* qu'elles accomplissent pour le compte d'institutions primaires ou plus générales³. Par exemple l'administrateur des affaires maritimes de la

² Pour la compréhension des lecteurs, les définitions juridiques utilisées dans ce chapitre sont tirées de la doctrine juridique romano-germanique. Hors les pays du Commonwealth, ce système juridique est utilisé par la très grande majorité des pays membres des Nations Unies. Par ailleurs les catégories définies ici par leur caractère universel sont facilement intelligibles dans les autres systèmes de droit.

³ C'est ainsi par exemple qu'une *association professionnelle de pêcheurs* :

- rassemble des professionnels qui partagent certains intérêts en commun et constitue donc un groupe ;
- édicte des statuts, mobilise des moyens et adopte des procédures : ce sont ses règles de discipline interne;
- pour réaliser un objectif qui est formalisé par son objet social

Ville de Saint-Louis au Sénégal, a pour fonctions de *représenter le ministre chargé des pêches dans sa circonscription, d'agir en son nom et d'obéir à ses instructions.*

1.2 Complexité et dynamique des institutions des pêches

1.2.1 Complexité du cadre institutionnel des pêches

Les institutions des pêches sont multiples et hétérogènes. Certaines représentent les intérêts globaux d'une collectivité nationale. D'autres institutions expriment la volonté conjoncturelle d'un petit nombre de personnes physiques.

L'environnement institutionnel des pêches est complexe : les institutions ne cessent de se recomposer en multipliant les organes spécialisés mis sous leur dépendance. Le plus souvent ces institutions s'accumulent : il est rare qu'une institution remplace purement et simplement une autre⁴. L'ensemble constitue alors un *système institutionnel*⁵ de plus en plus opaque. On le compare parfois à un système vivant où les différents organismes sont en compétition et en interdépendance (Easton, Camilleri).

Le domaine des pêches n'échappe pas à cette dérive : ces dernières années ont vu se multiplier les institutions engagées dans les politiques des pêches.

- les Etats ont créé de nombreux organes spécialisés chargés de réguler ou d'informer : instituts scientifiques, offices, comités des pêches, chambres maritimes...
- les acteurs de ce secteur ont également créé de nombreuses structures de représentation et de gestion : consortium, syndicats professionnels, coopératives, associations professionnelles ou spécialisées...
- des groupes de pression utilisateurs des espaces concernés par les pêches se sont également constitués : protection de l'environnement ou de certaines espèces, usagers des espaces naturels, navigation et pêche de loisir, etc. ;

1.2.2 Importance de l'histoire des institutions sur l'administration des pêches

Le contexte institutionnel dans lequel fonctionne l'aménagement des pêches dépend également de *l'histoire particulière des différentes pêcheries*. Cette « petite histoire » peut être analysée comme le produit de la synergie entre d'une part la vie des groupes sociaux directement impliqués dans le secteur et d'autre part les modalités de l'interventionnisme de la puissance publique. Les traditions collectives de la pêche et l'histoire industrielle des Etats constituent donc l'arrière-plan des systèmes institutionnels.

1.2.3 Autonomie et fonctionnalité des institutions des pêches

La science politique et la sociologie des organisations démontrent enfin que les institutions secondaires, qui sont normalement spécialisées dans une fonction, *recherchent naturellement de l'autonomie* par rapport aux structures primaires qui les ont constituées (Chevallier). A plus ou moins longue échéance, l'organe a tendance à dépasser ses fonctions.

L'association est donc une institution, car c'est *l'organe constitué pour exercer la fonction de représentation et de revendication du groupe des pêcheurs*. Mais cet organe produit lui-même dans sa constitution *des organes spécialisés* : un président, un secrétariat, un bureau, une assemblée générale... qui sont autant d'institutions secondaires de l'association des pêcheurs.

De même, le ministre des pêches est un *organe constitué*, se rapportant à la collectivité étatique à travers le gouvernement. Vis à vis de l'Etat il n'est qu'une institution secondaire. Il exerce pour celui-ci *la fonction de chef de service administratif et d'éditeur de normes* pour le secteur des pêches maritimes. Mais pour l'Institut des pêches qui l'informe des ressources halieutiques, il est l'institution primaire, chef de service et émetteur de décisions.

Bien entendu la définition organique des institutions n'implique pas que la structure soit juridiquement formalisée pour que l'institution soit constituée.

⁴ Ainsi, au Royaume du Maroc, les chambres maritimes des pêches ne se sont pas substituées aux comités des pêches et aux associations de pêcheurs mais se sont « ajoutées » à ces organisations représentatives. Mais il en est de même pour les institutions rattachées à l'Etat : dans ce même pays, l'Office des pêches s'est ajouté aux services extérieurs de plusieurs ministères et la création des structures de recherche halieutiques n'ont pas remis en cause ses missions.

⁵ On peut définir un système institutionnel comme « un ensemble d'organes fonctionnant en interaction et constituant un modèle d'organisation administrative opérant dans un champ sociopolitique défini ».

Ses responsables et ses animateurs poursuivent inconsciemment (?) la satisfaction de leurs intérêts catégoriels ou personnels⁶.

Il en découle que certaines institutions peuvent se vider de leur représentativité et de leurs fonctionnalités, sans pour autant abandonner le champ sociopolitique. Elles fonctionnent alors sur leur seul statut juridique et leur capacité de pénétration du champ de la décision. (Muller, Crozier)

1.2.4 Analyse institutionnelle et aménagement des pêches

Le responsable de l'aménagement des pêches se trouve face à un grand nombre d'institutions qui prétendent intervenir dans le secteur et investir le champ de la décision pour leur seul intérêt catégoriel. L'analyse institutionnelle permet de hiérarchiser et de sélectionner les institutions partenaires de l'aménagement pour une pêche durable.

Avant toute initiative, le gestionnaire doit répondre avec clarté à *trois questions fondamentales* :

- quels *intérêts catégoriels* représente l'organe constitué ? (qui est le groupe constituant de l'institution ?)
- quelle est la *fonction principale* de cet organe ? (quel est l'objet social de l'institution ?)
- quels sont les *capacités juridiques* et/ou les *compétences administratives* de cet organe ? (quels sont les pouvoirs de discipline interne et de l'institution ?)

D'autres *questions subsidiaires* doivent compléter ces trois questions fondamentales :

- quelle est la genèse de l'institution ?
- quelle est la représentativité réelle, la composition et le dynamisme effectif de l'institution et de ses dirigeants ?
- quels sont ses liens et quelle est son autonomie vis à vis d'autres institutions primaires ou secondaires ?
- quelle est son emprise spatiale ?
- quel est son régime juridique, ses statuts, ses règles de fonctionnement internes, sa légitimité, son cadre légal et réglementaire ?
- quelles est sa capacité de discipline vis à vis de ses fondateurs et de ses mandants ? ...

1.3 Typologie dualiste des institutions : l'appareil d'Etat et les institutions de la société civile

La présentation dualiste des institutions des pêches souligne nettement le rapport de partenariat entre d'une part les institutions qui dépendent de l'Etat et qui interviennent à divers titres dans les politiques des pêches, et d'autre part les institutions de la société civiles qui fonctionnent au service des différents intérêts catégoriels du secteur des pêches.

1.3.1 L'appareil d'Etat

L'*appareil d'Etat* est l'institution primaire prééminente dont la fonction est de représenter et d'agir pour le compte de l'ensemble des personnes physiques vivant sur un territoire (Prélot). Pour réaliser ses missions, l'Etat s'est constitué en nombreuses et complexes institutions administratives spécialisées.

Mais l'appareil d'Etat *se confond également avec un groupe social*. Celui-ci est composé des gouvernants, des élites de la haute administration, des fonctionnaires, des experts qui préparent les décisions, des membres des juridictions, des personnes rattachées à l'appareil juridictionnel, des personnes travaillant dans le secteur des services et des entreprises publiques, etc.

Ce groupe dispose de moyens juridiques, matériels et coercitifs qui lui permettent de bénéficier d'une *domination bureaucratique et technocratique* sur l'ensemble de la société.

⁶ Ainsi une administration scientifique des pêches dont la fonction est de conseiller un Ministre des pêches, peut accumuler des moyens et développer des activités sans aucun rapport avec sa mission initiale.

Cette domination a produit le langage, les objectifs, les principes de fonctionnement, les fondements de la légitimité de l'appareil d'État (Weber)⁷.

L'État doit être nettement distingué des autres institutions impliquées dans la gestion des pêches. En effet il est lui-même générateur et il est titulaire de *compétences juridiques*⁸ exceptionnelles pour :

- la *détermination des règles* de gestion des pêches ;
- les *garanties* données aux autres acteurs ;
- le *contrôle* de la mise en œuvre des principes de gestion.

1.3.2 Les institutions de la société civile

En face de l'État, de nombreux organes constitués peuvent être regroupés dans la catégorie complexe *des institutions de la société civile* : sociétés commerciales, syndicats professionnels, coopératives, structures administratives décentralisées... (Hegel)⁹

Ces institutions représentent les intérêts de certaines catégories de personnes physiques ou morales : elles sont l'instrument d'organisation et d'action de ces différents groupes pour s'accaparer les ressources ou pour contrôler le marché du secteur des pêches. On doit donc les identifier en analysant leur composition, leurs fonctions et leurs moyens d'action.

Cette analyse doit être complétée par la mise en évidence de rapports de coopération entre l'appareil d'État et la société civile. La mission de l'État est d'arbitrer les compétitions entre les différentes institutions de la société civile. Cette mission et ces relations génèrent *des institutions mixtes* impliquées elles même fortement dans la gestion des pêches : prud'homies de pêcheurs, chambres maritimes des pêches, comité des pêches, conseils des pêches, etc. (Féral).

1.3.3 Système institutionnel et production juridique

L'appareil d'État et les différentes institutions de la société civile impliquées dans l'exploitation des ressources halieutiques sont en interaction permanente. Ils entretiennent des liens dialectiques pour le partage des richesses et du pouvoir dans un cadre juridique en constante négociation (Benoit). Cette négociation s'exprime par *l'évolution permanente du régime juridique* du secteur des pêches.

2. La prééminence de l'institution étatique dans les politiques des pêches

2.1. La prééminence de l'institution étatique dans l'administration internationale des pêches

Malgré des évolutions notables, *la place juridique exclusive de l'institution étatique* (Prélot) n'est pas remise en cause, en particulier dans *l'administration internationale des pêches maritimes*. Mais le rôle croissant et la multiplication *d'institutions internationales* secondaires mérite d'être soulignés.

2.1.1. Le rôle incontournable des États membres de la communauté internationale pour l'administration des pêches

Le rôle de l'État est aujourd'hui encore *fondamental* dans la définition des principes de gestion des pêches et dans la responsabilité de cette gestion. On observe une évolution récente du droit international et des compétences juridiques croissantes des structures internationales.

⁷ Max Weber définit l'appareil d'État comme un « *groupement de domination ... à caractère politique, c'est à dire garanti par un appareil coercitif ... et à caractère institutionnel lui assurant le monopole de la contrainte légitime* ».

⁸ La compétence juridique est définie comme « *la capacité juridique reconnue à une personne juridique pour former des actes juridiques dans un ou plusieurs domaines* ». C'est donc à la fois un ensemble de pouvoirs et la légitimité reconnue pour les exercer.

⁹ Nous pouvons ici reprendre la définition universellement connue donnée par Hegel de la société civile « *...des personnes privées qui ont pour but leur intérêt propre... cette société contient les trois éléments suivants : la médiation du besoin par le travail ; la défense de la propriété ; enfin l'administration et la corporation comme défense des intérêts particuliers* »

Mais l'Etat en tant qu'institution primaire demeure *le responsable institutionnel des politiques des pêches et de leur aménagement*¹⁰.

Cette responsabilité est attachée à la *souveraineté* ; elle s'est aujourd'hui accrue par l'évolution du contexte international. En particulier dans le domaine des pêches maritimes, il est reconnu une emprise et une responsabilité majeure dans la gestion des pêches :

1. ainsi a été ratifiée *la souveraineté et la responsabilité de l'Etat côtier* sur l'exploitation des ressources halieutiques dans la zone des 200 miles nautiques ;
2. une responsabilité particulière est également admise au bénéfice de l'Etat sur les zones adjacentes à sa juridiction et il est *le responsable principal de la gestion bilatérale ou multilatérale des stocks partagés* ;
3. les Etats riverains sont également les *seuls membres à part entière* des organisations régionales qui peuvent recommander des mesures d'aménagement des pêches. Juridiquement, ces structures ne sont que des *institutions secondaires* du groupe constitué par les Etats.
4. l'Etat est enfin le *seul interlocuteur* reconnu par la communauté internationale comme:
 - responsable des résultats et du contenu des mesures prises pour la gestion responsable des espaces et des ressources de sa juridiction ;
 - autorité légitime pour prendre des mesures et définir les modalités de gestion ;
 - interlocuteur pour adopter sur le plan bilatéral, multilatéral ou général des mesures internationales pour l'exploitation, le partage, la protection des richesses halieutiques ;

2.1.2. Les institutions internationales impliquées dans la définition des politiques des pêches

Les dernières années ont vu se développer de nombreuses institutions internationales spécialisées chargées de la régulation des pêches dans certaines régions. On en compte aujourd'hui une quarantaine.

Ces institutions ont permis de nombreux échanges d'informations et le rapprochement des points de vue des Etats concernés. Il faut également mettre à leur crédit la maturation de nouveaux concepts et l'adoption de principes et de mesures communes. Tout ceci a permis de perfectionner et de faire évoluer le cadre juridique de l'aménagement des pêches.

En raison de leur constitution et de leur spécialisation ces institutions peuvent être définies comme des *institutions secondaires spécialisées*, assurant pour les Etats une fonction de forum et de cadre de négociation avec pour objectif une gestion durable de leurs ressources¹¹.

2.2. L'institution étatique responsable de la gestion des pêches sur son territoire et sur les espaces adjacents.

Le droit international reconnaît que la gestion des pêches fait partie de la souveraineté des Etats. Cette responsabilité est également reconnue *intra muros* par les opinions publiques et les acteurs impliqués dans ce secteur.

Pour réaliser leurs missions politiques, les États mettent en place un *appareil administratif*. L'organisation, les caractères et le contenu de l'administration de l'Etat sont extrêmement variables. En effet, les modalités d'intervention de l'autorité publique sont le produit de différentes histoires et de traditions étatiques ; elles dépendent également des conceptions politiques de chaque Membre de la Communauté internationale.

2.2.1 L'administration gouvernementale des pêches

¹⁰ Les recommandations du code de conduite pour une pêche responsable sont principalement destinées aux Etats Membres des Nations Unies : cf. préface et introduction du code de conduite pour une pêche responsable.

¹¹ Au bénéfice de l'ensemble des Etats qui le composent, on doit ainsi au CGPM, d'avoir coordonné le recueil et la diffusion des informations scientifiques pour les ressources de la Méditerranée et d'avoir formalisé des règles communes en matière de police des pêches en Méditerranée.

2.2.1.1 Définition

Pour définir, mettre en œuvre et contrôler les politiques des pêches, les gouvernements des Etats membres de la communauté internationale constituent généralement un *appareil ministériel* chargé des pêches. Ce terme désigne « *l'autorité politique et administrative ayant reçu pour mission du pouvoir exécutif de définir et de mettre en œuvre les politiques des pêches* »¹².

2.2.1.2 L'administration ministérielle chargée des pêches

Il existe normalement une autorité ministérielle qui au nom de l'Etat assure plusieurs fonctions nécessaires pour l'administration centralisée des pêches :

- la *représentation de l'Etat*, mais plus particulièrement celle du gouvernement pour ce qui concerne le secteur des pêches. ;
- la *production des normes* juridiques s'appliquant au secteur des pêches ;
- la *direction des services administratifs* chargés de la tutelle des pêches¹³.

Cette autorité est le ministre *chargé des pêches*

Cette mission est assurée rarement par le ministre *des* pêches, constitué en département ministériel spécialisé : le ministre de l'agriculture, le ministre des transports, le ministre de la mer, le ministre de l'environnement, le ministre de l'économie... peuvent être *chargés des* pêches.

2.2.1.3 L'administration interministérielle des pêches

Très souvent différents organes ministériels sont chargés, *en autres missions*, de certains aspects en relation avec les pêches. La politique des pêches relève alors de plusieurs départements ministériels se répartissant plusieurs fonctions : les pouvoirs du ministre chargé des pêches peuvent être affectés par ce phénomène. Ces structures sont donc des organes spécialisés :

- soit dans la *tutelle de segments d'activités affectant la pêche* en tant qu'activité économique : contrôle du marché, chantiers navals, transports, régime juridique de l'entreprise et de la fiscalité, régime social maritime, contrôle de qualité des produits de la mer, contrôle de la navigation...
- soit dans la *tutelle administrative des biens* impliqués dans le secteur des pêches : navires, domaine public, matériels nécessaires à la production et au marché, etc.

Dans ces conditions, il est fréquent qu'une *institution de coordination interministérielle* soit mise en place pour la prise des décisions (comité ou conseil interministériel) : le ministre chargé des pêches se trouve alors coiffé par une autorité interministérielle qui exerce effectivement la fonction de décision gouvernementale dans le domaine des pêches.

2.2.1.4 La légalité et les compétences de l'administration étatique des pêches

Quelles que soient la définition de leurs missions, les ministres sont les *organes délégués* du gouvernement. Juridiquement, ils agissent comme des *mandataires* du pouvoir exécutif. L'autonomie ministérielle du secteur n'est donc pas totale : les règles de discipline et l'unité juridique du gouvernement réduisent la marge de décision du ministre chargé des pêches. Des considérations de politique générale peuvent paralyser son pouvoir de décision dans le secteur qui lui est délégué.

On doit également distinguer radicalement les *missions* qui sont reconnues d'une part aux ministres par les actes constituant le gouvernement (ou l'équipe

¹² Le terme « ministre » s'entend en général des régimes parlementaires : le ministre membre du gouvernement est l'organe spécialisé dans un domaine. Certains systèmes constitutionnels n'utilisent pas le terme ministre, mais les collaborateurs désignés du chef de l'Etat jouent le rôle d'organe spécialisé : exemple du secrétaire d'Etat aux Etats Unis d'Amérique. Le terme *gouvernement* désigne donc ici par commodité l'organe chargé du pouvoir exécutif, même si celui-ci est exercé par les collaborateurs directs du Chef de l'Etat.

¹³ On appelle tutelle l'ensemble des pouvoirs de réglementation et de contrôle administratifs reconnu à l'autorité administrative de l'Etat sur un secteur particulier.

mandatée par le chef de l'Etat) des *compétences juridiques* qui leurs sont formellement attribuées d'autre part par des actes législatifs ou réglementaires¹⁴.

2.2.2. L'administration bureaucratique des pêches.

Depuis plusieurs décennies les ministres chargés des pêches ou des questions qui y sont connexes ont constitué des *appareils de commandement et d'expertise*, chargés de les appuyer dans leurs missions. Il s'agit des administrations centrales des ministères et des administrations scientifiques. Du point de vue institutionnel, on peut les définir comme des *organes bureaucratiques hiérarchisés*, chargés par le gouvernement de l'administration des pêches.

2.2.2.1 Les administrations centrales des pêches

Ces organes sont rattachés hiérarchiquement aux ministres. Ils sont organisés en directions et en bureaux spécialisés et hiérarchisés qui doivent couvrir l'ensemble des questions soulevées par l'administration des pêches. La constitution des organigrammes, la responsabilité et la définition des différents organes relèvent des traditions administratives et de la conjoncture politique. Il est donc difficile d'y reconnaître une logique *per se*.

Les bureaux recueillent et traitent l'information nécessaire à la décision du ministre, ils mettent en forme ses décisions. Ils font appliquer ses instructions. Ils assurent le commandement des services et la tutelle sur les différents segments du secteur des pêches.

Les traditions administratives font relever le secteur des pêches de plusieurs types d'administration :

- soit d'une *administration militaire maritime* constituée pour organiser la navigation maritime : les aspects de « police des pêches » sont alors souvent dominants ;
- soit de l'administration centrale de *l'agriculture* qui, par analogie, contrôle ce secteur : dans ce cas les aspects économiques sont souvent mieux abordés ;
- soit d'une administration *spécialisée* tel que « ministère des pêches » ou « de la mer » : dans ce cas les aspects halieutiques et biologiques de la gestion des pêches sont souvent mieux traités ;
- soit d'un *système éclaté* sur différents types d'administration avec une répartition des diverses compétences.

2.2.2.2 L'administration scientifique des pêches

Lors de l'industrialisation des pêches, les Etats ont créé des structures bureaucratiques chargées de recueillir des informations scientifiques sur les richesses halieutiques. Leur fonction était également de promouvoir l'exploitation de ces richesses par la diffusion des techniques de production industrielles, sur le modèle productiviste de l'agriculture. Ces administrations sont aujourd'hui requises pour concevoir et contrôler les mesures d'aménagement de la pêche.

Dans la plupart des cas, ces administrations jouissent du statut juridique d'établissement qui leur reconnaît une certaine autonomie¹⁵. Leur création a été encouragée au niveau international pour constituer un réseau d'expertise et établir des bases objectives pour la gestion des pêches¹⁶. Ces administrations disposent de moyens scientifiques pour évaluer l'état des ressources, tels que des laboratoires et des

¹⁴ Bien souvent, la liste des missions déléguées au ministre est très importante, mais les *compétences juridiques* pour les mettre en œuvre sont réduites, en particulier parce qu'il n'est pas toujours reconnu un véritable pouvoir réglementaire ou administratif (cf. sur ce point les cas du Maroc et de la France)

¹⁵ Ces administrations scientifiques ont souvent des statuts autonomes et sont désignées par des noms inspirés des établissements universitaires : instituts, laboratoires, office, centre de recherche... mais leurs fonctions restent pour l'essentiel la collecte d'informations biologiques et la promotion des techniques industrielles de production halieutique.

¹⁶ cf. les recommandations 7.4 et 7.5 du code de conduite pour une pêche responsable

navires océanographiques. Elles sont donc le principal outil scientifique d'aide à la décision de l'appareil d'État.

2.2.2.3. Bureaucratie et technocratie des pêches

Les administrations centrales chargées de l'administration des pêches et les établissements scientifiques des pêches constituent les bases institutionnelles de la bureaucratie et de la technocratie des pêches¹⁷.

Celles-ci organisent la tutelle du secteur économique des pêches. Elles inspirent également les algorithmes et mettent en forme les décisions du gouvernement dans ce secteur.

L'influence politique des bureaucrates et technocrates repose d'abord sur leur *légitimité juridique et scientifique*. Mais elle est souvent renforcée par la *solidarité des corps techniques de personnels* qui composent les services. Cette position leur permet de contrôler le recrutement des fonctionnaires et de travailler en réseaux utilisant le même langage et les mêmes représentations des politiques (Chevallier et Loschdak).

2.2.3 L'administration déconcentrée chargée de la mise en œuvre des politiques des pêches

Les administrations centrales des pêches disposent d'organes administratifs spécialisés chargés de mettre en œuvre les politiques centrales. Pour faire cela, ils ont la mission de représenter les ministères et d'exécuter les instructions permettant de réaliser les politiques des pêches. L'ensemble des « *organes délégués pour exécuter tout ou partie des politiques publiques des pêches* » constitue l'administration déconcentrée de l'Etat.

2.2.3.1 L'administration déconcentrée territoriale des pêches

La déconcentration territoriale est l'instrument de redéploiement spatial de l'Etat central. Pour l'administration des pêches, des fonctionnaires délégués représentent les administrations centrales dans plusieurs niveaux de *circonscriptions territoriales déconcentrées*.

Le plus souvent ces niveaux se confondent avec l'administration générale du pays : régions, municipalités, districts...

Malheureusement elles coïncident exceptionnellement avec les territoires sur lesquels doivent se fonder les *unités de gestion des pêcheries*. Mais pour des raisons de commodité administrative, les administrations d'Etat ont tendance à imposer les cadres territoriaux standardisés aux acteurs de la société civile¹⁸. La circonscription portuaire fait exception à cet égard car elle peut être un critère pertinent de détermination du groupe responsable de la gestion d'une pêcherie.

Les responsables administratifs de ces circonscriptions sont chargés de certaines tâches hiérarchisées et définies dans le cadre de la bureaucratie étatique :

- autorisations d'exercer la profession,
- contrôle des investissements,
- police administrative des pêches,
- inscription des marins,
- contrôle de sécurité,
- enregistrement des navires et de leurs mouvements,
- contrôle des apports,
- évaluation des ressources,
- etc.

¹⁷ On appelle bureaucratie le système politico-administratif reposant sur des mécanismes de décision hiérarchiques et dominé par le groupe social des administrateurs (Crozier M.). On appelle technocratie le système politico-administratif reposant sur des mécanismes de décision d'expertise et dominé par le groupe social des scientifiques et des techniciens (Comte A.)

¹⁸ On peut évoquer le cas de la France avec les circonscriptions régionales, les départements, et les communes qui pour des raisons d'harmonisation administrative globales se sont substituées aux « quartiers maritimes » et aux « stations maritimes », dont le découpage initial correspondait aux agglomérations maritimes et aux activités maritimes.

Mais l'atomisation des fonctions entre plusieurs ministères peut se reproduire au niveau local, et les usagers doivent souvent fonctionner avec plusieurs interlocuteurs administratifs. Le plus souvent ont ainsi été séparés les aspects de police de la production, ceux des statuts du navire et des personnes, ceux de l'intervention économique, ceux du contrôle du produit...

2.2.3.2 L'administration déconcentrée spécialisée

La création d'établissements spécialisés dépendant directement de l'Etat est l'instrument du *redéploiement technique* de l'Etat. Ces *établissements* peuvent réaliser des fonctions administratives au nom et pour le compte de l'Etat. Dans ce cas, la représentation de l'État n'a pas une base territoriale : elle est sectorielle ou segmentaire.

* Ces organes de relais peuvent être *créés par la loi* et être ainsi institutionnalisés comme des administrations déconcentrées par exemple :

- la création d'un centre de recherche halieutique ;
- la création d'un établissement autonome pour la gestion d'un port ;
- la mise en place d'une école de formation des pêcheurs ;
- la construction d'un centre de sécurité maritime ;
- l'installation d'un centre administratif de vulgarisation des techniques de pêche ;
- etc.

* Ces structures peuvent être également des personnes privées ou publiques *chargées par l'Etat* de certaines missions techniques ; elles sont alors des *délégations de services* publics ou des *titulaires de marchés* publics :

- une chambre de commerce est chargée de construire et de gérer une criée aux poissons ;
- une banque est subventionnée pour consentir des prêts et favoriser des investissements maritimes ;
- une université est chargée de réaliser un observatoire des ressources marines ;
- une organisation non gouvernementale est chargée de la formation des femmes de pêcheurs aux techniques de la gestion commerciale ;
- une organisation internationale (telle que la FAO) est chargée de fournir de l'assistance technique dans le cadre d'un programme ;
- etc.

3. Les institutions de la société civile impliquées dans les politiques des pêches

Contrairement aux institutions de l'Etat, la typologie des institutions de la société civile ne se conçoit pas selon un modèle hiérarchisé. Leur typologie administrative est beaucoup plus hasardeuse car c'est une nébuleuse sur laquelle il est difficile d'appliquer des catégories juridiques immuables.

Par ailleurs le contenu de cette catégorie est extrêmement variable en fonction du niveau de développement et du statut des personnes et des biens. Outre les capacités de discipline collective de la société civile, la vitalité institutionnelle dépend donc des moyens dont disposent les personnes pour s'organiser, du cadre juridique de la liberté d'association et des traditions administratives.

3.1 Institutions de la société civile et administration décentralisée des pêches

La décentralisation est souvent recommandée pour atteindre les objectifs de durabilité de la communauté internationale¹⁹. Sur le plan institutionnel, il faut rappeler que la décentralisation est un *système d'administration* et en définir le contenu.

3.1.1 Définition des institutions décentralisées des pêches

Définir les institutions de la société civile c'est implicitement définir les organes constitués de *l'administration décentralisée*. Les institutions administratives des pêches de la

¹⁹ Cf. Code de conduite pour une pêche responsable

société civile peuvent être confondues avec la décentralisation pour une plus grande clarté des analyses²⁰.

On peut définir la décentralisation comme :

« un système d'administration, qui consiste, pour une autorité centrale, à reconnaître des compétences propres et une autonomie à des entités représentant des groupes d'intérêts distincts des intérêts globaux représentés par cette même autorité centrale ».

La décentralisation est donc principalement un processus de reconnaissance de l'appareil d'État sur des intérêts et des formes d'organisation non étatiques²¹. L'organisation administrative des pêches confirme cette analyse : les institutions civiles « reconnues comme légitimes » sont incluses dans le processus d'aménagement des pêches par les responsables des politiques publiques des pêches.

3.2.2 Décentralisation et pêche responsable

Dans les systèmes institutionnels, la reconnaissance des institutions décentralisées par le pouvoir central est très variable, dans le temps comme dans l'espace. Ce processus est pourtant essentiel dans la constitution du modèle de gestion des pêches. C'est le choix des partenaires « reconnus légitimes » par l'État qui détermine le système de décision, sa légitimité et son efficacité vis-à-vis des objectifs de durabilité.

On s'accorde en effet aujourd'hui à reconnaître que la participation de la société civile à la gestion des pêches est une condition de la mise en place de la responsabilité : la décentralisation comme système de droit est l'expression administrative, juridique et institutionnelle de cette participation. L'analyse du statut des institutions décentralisées et de leur fonctionnement est donc un bon indicateur des pêches responsables.

Cette reconnaissance peut d'ailleurs être implicite ou explicite, selon le degré de perfectionnement juridique de l'État, et selon ses capacités de contrôle social.

3.2 Typologie fonctionnelle des institutions de la société civile impliquées dans la gestion des pêches

Le principe de la classification fonctionnelle des institutions

Le grand nombre et l'hétérogénéité des institutions de la société civile nous amènent à proposer une *typologie* qui offre au gestionnaire une classification des institutions partenaires de l'aménagement. La *fonction institutionnelle* (et non le régime juridique) sert de base à l'organisation de ces catégories. Cette typologie n'est donc pas un catalogue d'institutions : c'est une présentation de *fonctions dominantes* dans les différentes institutions intervenant dans l'aménagement des pêches. Ces fonctions seront *illustrées par des institutions* dont la fonction dominante peut servir d'exemple institutionnel. La plupart des institutions peuvent cumuler plusieurs fonctions : le gestionnaire doit les identifier à travers leurs statuts et leurs activités.

3.2.1 La fonction d'organisation générale décentralisée

Il s'agit de rappeler ici le rôle d'intervention et d'organisation des *institutions territoriales décentralisées*.

Les municipalités, les districts, les régions, les États fédérés²² sont souvent investis de compétences juridiques. La fonction politique essentielle des collectivités locales est de

²⁰ Cf. la définition classique : « la société civile est une formation sociale essentiellement décentralisée » (Hauriou)

²¹ C'est donc l'autonomie d'administration d'un groupe de personnes pour défendre, définir, gérer et représenter ses intérêts catégoriels.
- sur un plan *constitutionnel*, c'est un groupe d'intérêt *reconnu comme légitime* par la puissance centrale ;
- sur un plan *fonctionnel* la notion recouvre ce que dans les pays anglo-saxons on nomme le *self government*.

²² L'organisation fédérale et le cas de l'Union Européenne demandent des éclaircissements institutionnels. L'État fédéral, en tant qu'organe constitué, peut être analysé comme *une institution secondaire* créée par la volonté du groupe des États fédérés, pour exercer certaines fonctions communes ; les politiques des pêches maritimes sont souvent du domaine supra étatique. Mais selon le *principe d'autonomie* signalé plus haut, l'institution secondaire a tendance à développer sa propre logique. L'institution secondaire prend alors le pas sur la volonté de l'ensemble des membres qui l'ont constituée : elle peut alors leur imposer progressivement des *normes de discipline* de plus en plus contraignantes. Par ailleurs il existe des États fédérés constitués à partir d'États unitaires : c'est alors l'institution décentralisée qui a progressivement imposé son statut autonome. On peut mesurer ici l'importance fondamentale des informations tirées de l'histoire institutionnelle et politique pour l'organisation de l'aménagement des pêches.

« représenter le groupe des personnes physiques défini par leur localisation sur une circonscription et constituant un intérêt catégoriel dont la légitimité est reconnue par le pouvoir central ». Pour ce qui concerne la pêches ces institutions se signalent le plus souvent :

- dans la gestion des territoires de pêche,
- dans l'organisation spatiale et économique du littoral,
- dans le financement des infrastructures,
- dans le financement direct ou indirect des différentes activités économiques...

Mais les collectivités à vocation générale intègrent les politiques des pêches dans la gestion générale de leur circonscription sans leur accorder nécessairement la priorité. Pourtant, ces compétences ont beaucoup augmenté ces dernières décennies avec la régionalisation : les collectivités locales à vocation générale sont donc désormais des interlocuteurs incontournables de l'aménagement

3.2.2 La fonction d'exploitation des richesses halieutiques et de production de services marchands

3.2.2.1 Définition et contenu des fonctions d'exploitation et de production

Cette fonction est bien sûr essentielle dans la constitution de l'aménagement. Elle désigne « l'ensemble des activités qui contribuent à la prédation et à la destruction des richesses halieutiques et, en contrepartie, à la création de richesses économiques ». C'est la fonction de pêche proprement dite, mais également la production des matériels et des services qui permettent l'exploitation et la valorisation des produits de la pêche

Sur le plan institutionnel, cette fonction est en général assurée par l'entreprise commerciale, industrielles ou artisanale. L'entreprise est une institution dont l'objet est de mobiliser des moyens pour les investir dans une opération industrielle, artisanale ou de service commercial.

Le droit désigne l'entreprise en fonction de son *statut juridique*. Celui-ci est construit autour de la constitution de son capital et de ses propriétaires. C'est ce critère qui permet la classification juridique et institutionnelle de l'entreprise.

3.2.2.2 La société commerciale

Juridiquement, le modèle institutionnel de l'entreprise est la *société commerciale*. Elle est constituée par un contrat noué entre plusieurs personnes et forme une *personne juridique distincte*. Son objet est de rassembler un capital pour l'investir dans une activité à but lucratif.

Ainsi sont identifiables dans le secteur de la pêche les sociétés d'armement dont l'objet est de posséder et d'équiper des navires pour la pêche. Dans le domaine de l'équipement des navires, de leur construction, des services à terre, du mareyage, du conditionnement et de la valorisation des produits halieutique, des capitaux sont ainsi constitués pour être investis dans un but lucratif par des groupes d'intérêt sous forme de *personnes commerciales*.

3.2.2.3 L'entreprise individuelle

Formée par la seule volonté d'une seule personne physique, elle n'est pas retenue dans la définition libérale des institutions, car la formation du capital est théoriquement individuelle. Sauf cas exceptionnel elle ne permet pas de constituer une personne juridique distincte de la personne physique qui l'anime. Or la plus grande majorité des entreprises de pêche est formée d'entreprises individuelles.

Dans beaucoup de pays en développement, ces entreprises sont souvent informelles, et elles ne sont pas juridiquement identifiées. Pourtant elles *peuvent être définies comme des institutions si on écarte le critère tiré du seul capital*. Les analyses anthropologiques démontrent qu'on ne rencontre que très exceptionnellement des entreprises strictement individuelles de pêche. Le projet d'entreprise et le groupe institutionnel peuvent être reconstitués autour de la famille, des associations de

marins, des contrats informels de solidarité pour rassembler le capital, la force de travail, la formation, la distribution des produits... Mais force est de constater la difficulté de représenter ces entreprises : c'est *donc à travers leurs regroupements* qu'on peut les identifier

3.2.3 Les fonctions de *prestation de services collectifs*

Pour accéder à certains services, les entreprises artisanales et individuelles doivent souvent se regrouper pour constituer des institutions dont l'objet est de produire des services collectifs. Ces institutions peuvent constituer elles même des entreprises de services collectifs aux missions bien identifiées. La distinction avec les entreprises commerciales est que la répartition du pouvoir dans ces entreprises repose sur les personnes et non sur le capital²³.

L'archétype de ces institutions est la « *coopérative de service* » dont l'objet est de proposer des prestations avantageuses aux sociétaires regroupés pour réaliser une opération particulière : créée aux poissons, transport, distribution de carburants et de matériels, conseils juridiques, prêts bancaires, gestion d'infrastructures, etc. Le système italien de *consortium d'entreprise* peut également avoir pour objet de fournir des services communs.

Il existe également des « *coopératives d'armement* », dont la constitution a souvent été encouragée par l'Etat pour construire les embarcations et réunir des équipages dans la phase d'encouragement au développement industriel des pêches²⁴.

Enfin les « *chambres professionnelles* » regroupent l'ensemble des professionnels dans le cadre d'administrations privées. Ces établissements corporatifs peuvent également assurer des services collectifs : gestion d'infrastructures, formation, conseil juridique, assistance sociale, etc. les chambres d'artisanat, les chambres de commerce et industrie, les chambres maritimes, les confréries espagnoles et les prud'homies françaises rentrent dans cette catégorie.

3.2.4 La fonction de *représentation* des groupes d'intérêts

3.2.4.1 Définition et contenu de la fonction de représentation

Constitués en groupes d'intérêt, les différents acteurs de la société civile du secteur des pêches ont d'abord pour objectif de *personnaliser et d'individualiser* leurs intérêts catégoriels. Cette opération passe par la constitution d'un *organe de représentation collectif* dont la fonction est de s'exprimer au nom de l'ensemble des membres du groupe. Il doit présenter ses revendications, définir ses objectifs et élaborer un discours commun.

Cette fonction de représentation est nécessaire à titre « externe », pour investir les lieux et les institutions de décision concernant la pêche : l'acquisition de la *personnalité juridique* permet d'exercer cette fonction. A titre « interne », l'organe de représentation doit construire sa représentativité : il doit regrouper le maximum d'adhérents et synthétiser leurs revendications sans créer de conflits internes. Cette opération est toujours incertaine car les professionnels regroupés sont également en compétition individuelle.

3.2.4.2 Les institutions de représentation des groupes d'intérêts professionnels

Le *syndicat professionnel* est l'archétype de cet organe de représentation. Son statut particulier lui donne souvent une reconnaissance légale et institutionnelle qui lui permet de siéger automatiquement dans des instances de décision. On ne peut dissimuler les difficultés de représentation des entreprises individuelles dans ce cadre particulier : le poids des grandes entreprises commerciales s'impose souvent comme

²³ L'institution coopérative repose sur le principe « un homme une voix », alors que l'entreprise commerciale fonctionne avec une répartition du pouvoir fondée sur la propriété du capital social

²⁴ Cf. les cas de la Tunisie et du Maroc dans les années soixante

modèle de représentation et rend difficile la négociation avec le gestionnaire de la pêche²⁵.

3.2.4.3 Les institutions des groupes d'intérêt non professionnels

Pour les groupes d'intérêts non professionnels, *l'association a but non lucratif*²⁶ constitue le *statut juridique* généralement reconnu par les pouvoirs publics, car il permet d'acquérir la *personnalité juridique*. Cette *reconnaissance* peut faire l'objet de procédures d'agrément ou d'autorisation. Elle permet aussi de recevoir des subventions. Quoi qu'il en soit, le rôle de l'Etat dans l'institutionnalisation de l'association est souvent très important.

Parfois, le statut de syndicat professionnel n'est pas bien défini ou il est difficilement autorisé par les pouvoirs publics : l'association à but non lucratif tient alors souvent lieu d'institution de représentation professionnelle²⁷.

3.2.5 Les fonctions de négociation et de cogestion des pêches

La représentation purement revendicative n'est qu'un aspect des institutions professionnelles et non professionnelles. L'objectif de ces institutions est de pénétrer le cercle de la décision politique. Il s'agit de participer à la gestion des pêcheries de façon à ce que l'aménagement serve ses propres intérêts catégoriels. Il n'y a malheureusement aucune autre rationalité identifiable dans le système institutionnel.

Sous la pression des institutions de représentation, les pouvoirs publics sont donc amenés à créer des institutions de négociation et de cogestion dans le secteur des pêches.

L'objet de ces institutions est de rapprocher les points de vue des différents groupes de pression, et de dégager des décisions par des discussions et la recherche de consensus. La *sélection des institutions autorisées à siéger dans les instances de négociation* et de cogestion est effectuée par l'Etat selon ses objectifs et ses représentations. L'efficacité des groupes à se faire reconnaître est donc très importante dans la constitution de l'institution de négociation. La tendance de ces institutions est de se substituer progressivement aux institutions de l'Etat pour confisquer la maîtrise du secteur au bénéfice des groupes les mieux organisés.

L'archétype de ces institutions est, en France par exemple, le « comité des pêches », structure interprofessionnelle où est représenté l'ensemble des acteurs de la filière des pêches, mais où le groupe des armateurs a pris la direction effective de l'institution. Avec les administrations étatiques des pêches le comité est consulté pour décider des politiques d'exploitation et d'encouragement du secteur.

3.2.6 Les fonctions de discipline professionnelle

3.2.6.1 Définition et contenu des pouvoirs de discipline

Certaines institutions peuvent avoir pour objet d'exercer un pouvoir de discipline et d'organisation sur leurs propres membres ou sur certains des acteurs de la filière pêche. Ils exercent alors légalement ou informellement une fonction de régulation et d'aménagement et peuvent s'intégrer au dispositif administratif des pêches.

On distingue *plusieurs fonctions secondaires* dans cette fonction de discipline :

- la fonction de *réglementation* qui consiste à fixer des règles générales et impersonnelles : interdiction de pêcher dans le temps et l'espace, interdiction de certaines pratiques professionnelles ;

²⁵ On constate que les armateurs confisquent la représentation des « pêcheurs », entendu comme les personnes qui effectuent l'action de pêche. En entretenant la confusion entre ces deux concepts, l'artisanat de pêche est *de facto* privé de représentation : cas du Maroc, de la Tunisie et de la France.

²⁶ Souvent appelée d'une façon curieuse Organisation non gouvernementale, ce qui n'a pas grande signification juridique et institutionnelle. On parle également de « fondations d'utilité publique », ou d'institutions non lucratives.

²⁷ Cas du Royaume du Maroc

- la fonction de *jurisdiction* qui consiste à juger et sanctionner les personnes qui ne se conforment pas à la réglementation de la profession ;
- la fonction de *contrôle* qui consiste dans la vérification de l'obéissance aux normes professionnelles ;
- la fonction *d'arbitrage*, qui consiste dans le règlement juridictionnel des litiges entre les membres du groupe professionnel ;

3.2.6.2 Les pouvoirs de discipline des corporations de métiers

L'archétype des institutions de discipline est *la corporation de métier* qui est une survivance des traditions communautaires.

- en France, la *Prud'homie des patrons pêcheurs* constitue le modèle le plus perfectionné de discipline professionnelle pour la pêche artisanale : elle assure l'ensemble des fonctions de discipline comme un *ordre professionnel* titulaire de l'autorité publique ;
- la *Cofradia* en Espagne est également une institution de régulation inspirée par ce modèle de discipline, mais elle est plus polarisée sur la discipline du marché ;
- dans les pays du Maghreb, la *hisba*, qui est la communauté des artisans sous l'égide du *Amin*, peut être également rattachée à ce modèle d'institution.

Ces institutions exercent en fait une partie des missions de l'administration publique. Elles ont une nature juridique équivoque qui les place dans la catégorie des *institutions mixtes* : elles sont décentralisées, car elles représentent un groupe, mais aussi déconcentrées car elles agissent pour le compte de l'Etat.

3.2.6.3 La discipline communautaire

Les capacités d'autodiscipline qui reposent sur une autorité informelle sont également identifiables dans les « villages » de pêcheurs. Elle est exercée par le chef du village ou le responsable de *la communauté* des pêcheurs: exemple des villages de pêcheurs en Afrique occidentale. Ce pouvoir repose sur les traditions et il est rarement reconnu par les administrations publiques. Mais dans certaines conditions la capacité d'autodiscipline des communautés constitue le moyen de régulation et de contrôle le plus efficace des groupes de pêcheurs.

3.2.6.4 Les pouvoirs de discipline des institutions non corporatives

Des institutions non corporatives peuvent progressivement assurer une fonction de discipline professionnelle. La dérive autonomiste des institutions les amène à exercer progressivement un rôle de plus en plus autoritaire sur leurs membres :

- soit parce que les impératifs de la *représentation* dérivent vers la discipline : c'est le cas des syndicats professionnels et des associations à but non lucratif qui formulent des « instructions » ou des « circulaires » à leurs membres ;
- soit parce que la fonction de *prestataire de service* se transforme en pouvoirs réglementaires : c'est le cas des coopératives ou du consortium d'entreprises ;
- soit parce que *l'intégration économique* permet à un professionnel d'organiser la filière et de la structurer : l'entreprise commerciale de mareyage peut ainsi contrôler la production d'un grand nombre d'artisans pêcheurs ²⁸.
- soit parce que l'Etat par le règlement ou le contrat investit des institutions non corporatives de pouvoirs de discipline pour organiser le secteur des pêches ou un de ses segments.(cf. infra partie II)

²⁸ Cas de la Mauritanie, du Maroc et de la Tunisie. Dans cet exemple, les mareyeurs sont en fait des armateurs clandestins ou des entreprises de prêt non déclarées bénéficiant d'une exclusivité sur les apports. Sous leur dépendance économique le groupe des pêcheurs n'a plus qu'une capacité limitée de s'adapter à la ressource et au marché.

II. L'administration des pêches comme système d'action : le droit des pêches

Les institutions impliquées dans les politiques des pêches fonctionnent en interaction et poursuivent leurs propres intérêts catégoriels. L'intérêt de l'analyse juridique est de *reconstituer le système de gestion autour d'actes et de faits juridiques*, et de donner une lecture particulière de la gestion à travers les relations juridiques. Bien sûr cette lecture est partielle et partielle : mais elle permet d'approfondir la maîtrise de l'aménagement en identifiant les *rapports d'intérêts*.

Cette partie a pour objet de rappeler sommairement le contenu des différents régimes juridiques applicables aux biens, aux personnes et aux activités constituant les politiques des pêches ²⁹.

Il faut délimiter les *domaines d'intervention* de l'administration des pêches (1) et préciser la nature des *moyens juridiques* utilisés par les institutions impliquées dans les politiques des pêches (2).

1. Champ d'intervention de l'administration des pêches

Le « droit des pêches » est trop souvent limité à la *police des pêches*. Cette vision réductrice du droit est incompatible avec une approche de la gestion posée en termes de politiques publiques. Le champ retenu dans cette présentation est bien plus large puisqu'il englobe le régime des biens, des personnes et des activités impliquées dans le secteur des pêches.

1.1 Le régime juridique des biens et des espaces faisant l'objet des politiques des pêches

La pêche est un secteur de l'économie qui se développe sur un *espace et avec des biens* dont le régime juridique peut être très particulier. En second lieu, le régime juridique des *ressources halieutiques* a toujours posé des problèmes aux économistes. Enfin on doit aborder le régime de droit des matériels utilisés dans les activités du secteur des pêches.

1.1.1 Le régime juridique des territoires halieutiques

Le premier paramètre de la gestion est le régime des biens fonciers nécessaires à la pêche. On peut définir le territoire halieutique comme « *l'espace sur lequel s'exerce l'exploitation des richesses halieutiques* ». Cet ensemble recouvre des espaces aux régimes juridiques très différents. Il faut bien sûr également évoquer les biens fonciers qui, en dehors même des espaces proprement aquatiques, sont nécessaires à l'économie des pêches.

1.1.1.1. Le régime de la propriété privée des territoires halieutiques

Beaucoup de rivières et de plans d'eau intérieurs font l'objet d'une propriété privée. En principe, le *droit de pêche* et la *propriété des ressources halieutiques* appartiennent au propriétaire. Dans ces conditions, le droit de pêche étant l'accessoire de la propriété foncière il peut être *cédé ou loué* selon des modalités contractuelles. Le particulier titulaire du droit de pêche est donc le premier responsable de l'aménagement.

Mais la propriété est souvent assortie de *servitudes et de droits d'usage* qui imposent au propriétaire des intrusions et des mesures d'aménagement. Par ailleurs cette *propriété peut être partagée* entre plusieurs propriétaires riverains : le pouvoir d'aménagement peut donc être lui-même partagé. Un contrat ou un usage informel des ressources doit donc être établi entre les différents titulaires de ce droit.

Enfin, de plus en plus, l'Etat peut imposer sur les propriétés privées des règles de police affectant les droits de pêche des particuliers : mesures de protection des ressources, de l'environnement, de la qualité des eaux, etc.

1.1.1.2 Le régime des espaces maritimes : la mer *res communis*³⁰

²⁹ On peut définir un régime juridique comme « *l'ensemble des règles de droit applicable à un fait ou à un acte juridique, que ces règles émanent d'actes juridiques unilatéraux, de situations statutaires ou de conventions.* »

³⁰ Dans cette analyse juridique sont également englobés les espaces fluviaux et les lacs intérieurs faisant l'objet d'une propriété publique.

La plupart des espaces qui sont le support des pêches ne font pas l'objet d'une propriété privée³¹. Pour ce qui concerne les espaces maritimes, la communauté internationale donne à l'espace maritime le caractère de *res communis*, qui peut se traduire par le principe suivant : « *la mer est à tout le monde et sert à tout le monde* ». Dans ces conditions, ce principe international implique que *le droit de pêche appartient au public*, c'est à dire à tout le monde, car il est un accessoire du droit des gens sur les espaces maritimes.

Depuis le XVII^e siècle, la force de ce principe est qu'il est un axiome du droit *des gens*, et qu'il détermine le plus souvent un régime juridique de libre accès aux espaces maritimes pour de multiples activités³². Mais également cela signifie que la mer est un bien commun *imprescriptible et inaliénable* :

- L'occupation et la possession des territoires halieutiques n'ont pas d'effet *d'usucapion* pour les occupants ;
- la propriété de la mer ne peut être cédée par l'Etat qui n'en est pas le propriétaire, par le principe selon lequel « on ne peut céder plus de droit que l'on n'en a ».

Le rappel de ces deux principes permet de relativiser l'étendue des droits patrimoniaux reconnus aux personnes sur les espaces maritimes.

1.1.1.4 Le régime juridique de domanialité publique

La plupart des Etats Membres de la communauté internationale organisent un régime de droit particulier dans les zones maritimes côtières et sur certains biens collectifs. Les eaux territoriales et les eaux intérieures font donc l'objet *d'une propriété publique* : soit pour assurer la liberté d'accès et de circulation, soit pour réaliser des infrastructures.

Les rivages, les rades, les baies, les étangs salés, les embouchures de fleuves, le sol et le sous-sol des eaux territoriales, font souvent l'objet d'une protection juridique contre une appropriation foncière des particuliers. Cela ne veut pas dire qu'il soit interdit d'en faire un usage, mais celui-ci est « *non appropriatif* ».

C'est ainsi par exemple que les plages, les rades, les embouchures, les berges des fleuves et des étangs constituent aujourd'hui l'essentiel des espaces professionnels de la pêche artisanale. Celle-ci en tire un immense avantage par l'usage gratuit de ces biens fonciers naturels : protection et tirage à terre des navires, construction navale, commerce et conditionnement des produits halieutiques, aires d'entretien, de stockage et de réparation des matériels, habitations ...

1.1.1.5 Le régime juridique des infrastructures nécessaires à la production halieutique

Sur le littoral, les infrastructures portuaires, le traitement, le stockage et le conditionnement des produits de la mer, les infrastructures de services pour les navires, font souvent l'objet d'une propriété publique et d'une protection juridique contre les appropriations. Ici encore, *la gestion* de ces biens publics n'est pas nécessairement confiée à une administration publique. (Cf. *infra* 2.5)

1.1.2 Le régime juridique des ressources halieutiques

Le principe commun implique que les eaux de la mer sont définies comme *des eaux publiques et courantes*, elles même *res communis*, et leur utilisation libre fait partie également du « droit des gens ». De même, les ressources halieutiques sont généralement considérées comme *res nullius* : elles appartiennent en général *au premier occupant*. Le poisson appartient donc en principe à celui qui le pêche. Mais si la ressource est acquise, *l'occupation de la mer est non acquisitive* car l'espace maritime est imprescriptible.

³¹ Certains droits patrimoniaux halieutiques sont assimilés à tort à des droits de propriété, ils ne sont que des concessions dont les droits personnels sont transférables sous condition : cas des établissements de pêche de Kerkennah en Tunisie.

³² Cf. la controverse ouverte au XVII^e siècle entre la thèse de Selden (*Mare clausum*) et celle de Grotius (*Mare liberum*) qui s'est aujourd'hui imposée en droit international public. (Berthélémy)

L'usage individuel de la mer peut donc être défini comme « *le droit de tirer de la mer toute l'utilité qu'elle peut fournir autant que cela ne gêne pas l'usage du public* ». La difficulté du gestionnaire sera donc d'édicter un ensemble de règles d'occupation qui respecte à la fois le principe de *res communis* et qui préserve la durabilité de la ressource.

1.1.3 Le régime juridique des matériels et des biens meubles

Le secteur de la pêche nécessite parfois un grand nombre de matériels sophistiqués pour réaliser les opérations de pêche et pour assurer la valorisation des produits halieutiques. La mise en place d'un régime de droit particulier sur des matériels est un outil de contrôle économique et de régulation de la production.

Ainsi par exemple, le *régime administratif du navire* de pêche est constitué par l'ensemble de règles qui conditionnent son activité : il peut être un puissant moyen de régulation de l'accès aux ressources. La mise en chantier est souvent réglementée et soumise à autorisation préalable. L'aménagement et l'accastillage peuvent être également soumis à des normes techniques qui assurent la sécurité à son bord et l'organisation des opérations de pêche. Enfin l'immatriculation et l'enregistrement administratifs de l'embarcation conditionnent sa mise en service.

Biens d'autres matériels peuvent ainsi être soumis à des règles techniques, fiscales, douanières ou administratives contribuant à l'encadrement des activités et à la régulation du secteur : matériels de navigation, engins de pêche, matériels servant au stockage, au conditionnement, au transport et à la valorisation des produits halieutiques...

1.2 Le statut juridique des personnes impliquées dans les politiques des pêches

Le statut des personnes impliquées dans les politiques des pêches constitue la deuxième donnée à prendre en compte par les aménageurs. Mais celui de l'Etat doit être d'abord rappelé en tant que personne administrative exerçant le droit de pêche.

1.2.1 Le statut juridique exorbitant de l'Etat sur les territoires halieutiques

1.2.1.1 La responsabilité de l'Etat subrogé dans les droits des gens sur la mer

Le droit de pêche sur la mer *s'exerce au profit de l'Etat* qui est donc « *subrogé aux droits de tout le monde* »³³. Car l'Etat *n'est pas propriétaire de ce droit de pêche, celui-ci* est un droit accessoire du *res communis* : les Etats ne sont *que* les *gestionnaires* de ce droit.

Aujourd'hui on peut considérer que la gestion responsable du droit de pêche en mer par l'Etat est une des conditions de sa subrogation aux droits des usagers de la mer. Dans ces conditions, une gestion « irresponsable » des ressources halieutiques devrait ouvrir droit à indemnité aux usagers de la mer. Si aucune jurisprudence ne confirme pour l'instant cette responsabilité, on peut rappeler par analogie la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour manquement à ses obligations de police et/ou pour l'incapacité à garantir les droits des usagers

Il est clair également que l'Etat est responsable de l'exercice du droit de pêche pour la communauté internationale : en particulier, les extensions de juridiction qui ont été consenties aux Etats riverains ces dernières décennies engagent implicitement ces derniers à mettre en œuvre une gestion durable. Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme pour mettre en jeu la responsabilité des Etats, mais l'ensemble des résolutions et des conférences vont dans ce sens.

1.2.1.2 Les compétences juridiques de l'Etat sur les territoires halieutiques

Pour accomplir ses missions, l'Etat exerce sur la mer une *double compétence juridique* contradictoire :

³³ C'est en particulier sur cette base juridique que la juridiction de l'Etat riverain s'est étendue à 200 miles.

- *faciliter l'utilisation de la mer* au profit du public : cette mission est fondée sur la garantie des droits des usagers ;
- régler l'usage de la mer pour en *empêcher l'abus* : cette mission est fondée sur sa responsabilité dans le domaine de l'ordre public.

A ce titre, l'Etat exerce sur la mer des pouvoirs de *gestion* et des pouvoirs de *police spéciale* (cf. infra)³⁴. Pour le gestionnaire des pêches maritimes, la limite fixée par ce cadre juridique est la suivante : « *édicter des règles de police qui encadrent le droit de pêche reconnu à tous pour empêcher les abus* »

1.2.2 Le statut de propriétaire et d'usager

1.2.2.1 Propriétaires et riverains

Sur les espaces halieutiques faisant l'objet d'une propriété privée, le statut de propriétaire foncier ou de riverain des plans d'eau non publics, confère le statut de *titulaire du droit de pêche* : ce droit peut être cédé, loué, grevé de servitudes, objet de succession ou de contrats. Dans le cadre des politiques publiques des pêches, cela signifie également que le propriétaire pourrait être tenu pour responsable de la gestion « irresponsable » de ses ressources au regard des objectifs de politiques publiques de durabilité.

Mais, à l'inverse, le droit de pêche confère à son titulaire des *droits à réparation* et à indemnité lorsque des actes ou des manquements affectent les ressources halieutiques de sa propriété.

1.2.2.2 Le statut d'usager de la mer et des propriétés publiques

Pour mémoire et comme nous l'avons indiqué (Cf. supra 1.1 de cette partie) le premier titulaire des droits halieutiques est l'usager de la mer et des propriétés publiques naturelles ou artificielles. L'Etat exerce donc ces droits par subrogation et pour assurer l'ordre public. En particulier, cette subrogation est le fondement juridique des redevances levées parfois par l'Etat sur les exploitants bénéficiant d'un droit d'accès privilégié.

La première conséquence, c'est que les politiques engagées par l'Etat en matière de pêche ne peuvent totalement méconnaître les droits des usagers. En particulier pour ces raisons juridiques, la pêche et la navigation de plaisance ne peuvent que difficilement faire l'objet d'une interdiction totale. De la même manière, la fermeture de la profession de pêcheur ne peut être décidée que pour des motifs extrêmement sérieux.

En second lieu, les usagers ou leur représentation sont en droit de demander des comptes à l'Etat sur l'organisation des systèmes d'allocation des ressources et sur les politiques des pêches engagées. Ils peuvent exiger en particulier que ces politiques soient conformes aux objectifs de durabilité qui motivent les mesures de restriction d'accès du public aux ressources halieutiques.

1.2.3 Le statut des professionnels exploitant les ressources halieutiques

Dans la plupart des pays en développement, l'accès à la profession de pêcheurs est libre et la définition même de la profession n'est pas établie. Mais il existe au contraire dans de nombreux pays un statut des gens de mer et plus spécialement un *statut des pêcheurs* : le pêcheur en mer est d'abord un marin *ce qui le distingue de l'armateur*, (qui n'est que le propriétaire du navire et de ses équipements). Ce statut peut être défini comme « *le régime*

³⁴ La police des pêches n'est qu'une des polices spéciales exercées par l'Etat sur la mer : police de la navigation, de l'environnement, des ports, du commerce maritimes, des douanes ; police de la sécurité en mer, lutte contre la piraterie et le trafic de stupéfiants, police des frontières, police du domaine et de l'urbanisme, etc. Cette situation complexe plonge les économistes des pêches dans la perplexité et dans le désarroi qui comprennent mal que l'économie des pêches n'ait pas de base patrimoniale privée. L'Etat n'étant pas « propriétaire » du droit de pêche, mais uniquement *subrogé* dans la gestion du droit des gens, il ne peut lui-même en transférer la propriété à certains acteurs privilégiés.

juridique et administratif applicable aux personnes physiques exerçant effectivement la profession de pêcheur ».

Ce régime administratif comporte d'abord une liste des conditions à remplir pour bénéficier de ce régime spécial : qualification professionnelle, aptitude physique, moralité, propriété de certains équipements, contrat d'embarquement sur un navire, etc.

Le plus souvent la constitution des équipages organise des *catégories maritimes* définies sur la base de l'ancienneté, de la qualification, de la spécialisation dans un type de pêche ou de navigation. Ce statut comporte également un régime social maritime et des obligations professionnelles.

Au total, le statut de pêcheur confère un *droit d'accès privilégié* à la ressource qui se définit par le droit d'utiliser certains matériels pour la capture des espèces halieutiques : navires, engins spéciaux, etc. Pour le gestionnaire des pêches, le statut constitue donc un moyen de régulation dans la mise en œuvre de la politique des pêches : il influence les conditions d'accès à l'activité. On parle alors de « profession réglementée » (Cf. infra)

1.2.4 Le statut de contractant bénéficiaire d'un droit de pêche spécial

L'accès à la ressource peut faire l'objet d'un *contrat* entre l'Etat et certains opérateurs privés qui ouvrent à ces derniers un usage préférentiel. Ces conventions portent des noms très différents selon les pays et les situations mais elles reposent toutes sur les mêmes principes juridiques. Ces contrats créent en effet des *droits personnels* au profit des preneurs, mais rarement des droits réels en raison de l'imprescriptibilité des espaces et des ressources marines. Ce système contractuel peut être fermé et utilisé comme un moyen d'aménagement qui limite le nombre des personnes admises à exploiter les ressources. (Cf. infra 2.4)

1.3 Le régime juridique des activités impliquées dans les politiques des pêches

Les activités impliquées dans les politiques des pêches peuvent être définies comme un ensemble d'actes ou de faits juridiques soumis à des régimes de droits particuliers. Il est difficile de délimiter l'ensemble des actes et des faits affectant les politiques des pêches. La typologie établie dans ce paragraphe est donc arbitraire.

1.3.1 Le régime juridique des activités réglementées du secteur des pêches

1.3.1.1 Définition

Dans de nombreux pays, les professions qui interviennent dans le secteur des pêches sont des professions réglementées. L'exercice de ce pouvoir de réglementation par l'Etat est contraire à la liberté de commerce et de l'industrie et à la liberté d'établissement. Le gouvernement et son administration doivent donc être investis d'une autorisation spéciale assortie de justifications sérieuses et légitimes pour restreindre les libertés économiques.

1.3.1.2. La profession de pêcheur/armateur

Le système de réglementation des professions consiste d'abord à soumettre à *autorisation administrative préalable* l'accès à certaines activités économiques.

Ainsi, dans beaucoup de pays le *système de licence de pêche* a cette conséquence en fixant unilatéralement un *numerus clausus* de navires ou de pêcheurs autorisés à exercer la pêche. Cette réglementation a pour conséquence de confisquer les droits des gens au profit d'un groupe d'opérateurs privilégiés autorisé à s'approprier la ressource : exemple des licences de chalutage en Méditerranée française.

La licence n'est pas toujours assortie d'un *numerus clausus* c'est alors une « déclaration assortie de conditions préalables » ; elle est automatiquement accordée lorsque le demandeur réunit les conditions prévues par l'administration : exemple des licences de pêche à Malte.

En second lieu, les *conditions d'exercice* de la profession peuvent faire l'objet de restrictions et de réserves spéciales.

Ainsi en est-il de la détermination de *catégories de métiers* et de règles qui interdisent à certains pêcheurs et non à d'autres l'usage de certains engins ou l'accès à certaines zones de pêche. Ainsi en est-il des *quotas de ressources* susceptibles d'être capturées par les professionnels autorisés à accéder à une pêcherie...

Bien sûr la réglementation des professions par l'Etat suppose *la mise en place d'une bureaucratie chargée de contrôler la profession*. Il est également possible de charger la profession elle-même de ce contrôle dans le cadre d'une institution professionnelle décentralisée (système corporatif cf. infra).

1.3.1.3 Autres professions réglementées du secteur des pêches

Dans les pays développés, de nombreuses professions impliquées dans l'économie des pêches sont des professions réglementées sur lesquelles il est possible d'agir pour contribuer à la gestion des pêcheries.

Ainsi en est-il de la profession de mareyeur, d'armateur, de construction navale, de fabricant de matériels, de poissonniers, de transporteur...

Dans les domaines agroalimentaire et agro-industriel, de nombreuses conditions préalables doivent être réunies pour l'ouverture des établissements de conditionnement, de transport, de stockage et de fabrication.

1.3.2 Les régimes juridiques d'activités urbaines, commerciales ou industrielles utilisatrices des ressources et des espaces halieutiques

Les activités halieutiques professionnelles n'ont pas le monopole de l'espace halieutique. Celui-ci doit être partagé avec des activités économiques et avec des usages collectifs de plus en plus nombreux.

Dans les pays développés ces activités sont réglementées et leur régime juridique est souvent soumis à des polices spéciales qui ont pour objectif de protéger les richesses halieutiques et leur environnement naturel. Ces polices sont mises en œuvre par des administrations spécialisées de l'Etat ou des autorités locales : police de la navigation, administration des mines et de l'industrie, police de l'urbanisme, police des établissements insalubres, etc.

Ainsi en est-il de la navigation commerciale et des activités portuaires, de l'extraction et de l'exploitation du sol et du sous-sol de la mer. Mais, le plus souvent, ces activités ont priorité sur les activités de pêche qui doivent céder la place à des secteurs économiques considérés comme plus importants pour la collectivité (activité d'extraction et de recherche pétrolière par exemple). Dans les pays en développement beaucoup de ces activités nuisantes et concurrentes des pêches ne font l'objet d'aucune mesure de réglementation ou sont mises en œuvre par des administrations démunies de moyens : la pêcherie peut donc être détruite faute de mesures de protection des activités industrielles.

Dans le domaine de l'extension urbaine, l'activité résidentielle et touristique du littoral n'est encore que marginalement contrôlée. Or leur emprise spatiale est croissante et les nuisances sur le milieu naturel sont importantes : exemple du lotissement d'une zone humide ou de l'eutrophisation des eaux avec les effluents urbains... Ici encore les réglementations nécessaires sont difficiles à adopter et à mettre en œuvre dans les pays les plus pauvres, bien que les pays riches n'aient pas de modèle convaincant à présenter pour la protection du littoral.

1.3.3 Le régime juridique des activités récréatives sur les territoires halieutiques

Sur la base des droits issus du *res communis* l'exercice des droits des usagers des espaces halieutiques se traduit par des activités dites de « plaisance », ou « d'amateur ». Dans beaucoup de pays ces activités ne sont pas réglementées et ne font l'objet d'aucune mesure administrative. Dans ce cas, le groupe des pêcheurs se confond avec (ou se distingue difficilement) du groupe des usagers : ainsi si elle n'est pas limitée, *la pêche à pied* peut être à la fois une activité récréative et une activité professionnelle.

Par contre, beaucoup de pays réglementent la pêche des amateurs et la navigation de plaisance. La pêche de loisir est réglementée par l'interdiction d'utiliser la plupart des engins de pêche qui sont réservés à la pêche professionnelle. L'armement d'un navire de plaisance est aussi réglementé pour des motifs liés à la sécurité et à son identification. L'interdiction de l'utilisation et de la détention d'engins réservés aux professionnels constitue en principe la mesure d'aménagement la plus courante.

D'autres mesures de police voient aujourd'hui le jour : c'est la délimitation d'aires interdites à la navigation de plaisance et à la pêche de loisir, comme les réserves naturelles.

1.3.4 Le régime juridique des activités d'intérêt général implantées sur les territoires halieutiques

Nous avons indiqué que l'Etat devait *faciliter l'accès des usagers aux espaces publics*. Cette responsabilité le conduit à multiplier les infrastructures et les services économiques d'intérêt général : constructions de routes, de ports, d'infrastructures touristiques, récréatives ou résidentielles.

Ces infrastructures et ces services sont également prioritaires sur les activités halieutiques et elles peuvent causer d'importantes atteintes aux ressources halieutiques. Elles peuvent également déstabiliser le milieu social maritime en confisquant les espaces utilisés pour son habitat ou ses matériels : fermeture d'une plage, réalisation d'un port de plaisance, réaffectation des berges d'un fleuve, classement en zone industrielle d'une partie du littoral, expropriation pure et simple des familles de pêcheurs³⁵.

2. Cadre juridique de l'administration des pêches

Ce paragraphe a pour objet de décrire les principaux instruments juridiques dont dispose l'aménageur pour réaliser ses objectifs de gestion, et qui constituent les moyens de droit utilisés par les différentes institutions décrites en première partie de ce chapitre.

2.1 Les régimes juridiques de liberté d'accès et de liberté économique

La liberté économique et la liberté d'accès sont les régimes juridiques *normaux* des espaces halieutiques et des ressources halieutiques. Une situation qui soulève des difficultés de mise en place d'une gestion durable et responsable.

2.1.1 La liberté d'accès à la mer, aux propriétés publiques et à leurs ressources

Comme nous l'avons souligné plus haut, les espaces halieutiques et leurs dépendances sont considérés comme *res communis*. Cela signifie que, lorsqu'il n'existe pas de réglementation de l'usage et de l'accès à la mer, ceux-ci sont en principe sous *le régime juridique de la liberté*. Les libertés de naviguer, d'aller de venir, de pêcher, de circuler, d'utiliser, d'occuper (sans constitution de droit personnel ou réel), sont en principe reconnues à quiconque.

Aujourd'hui, cette situation est exceptionnelle, car de nombreuses règles de gestion et de police ont été adoptées par les Etats. Mais *la liberté constitue le principe de base* sur lequel le gestionnaire doit construire les règles de l'aménagement du droit de pêche.

2.1.2 La liberté d'entreprendre et le droit d'installation

Un autre principe de liberté doit également être pris en considération dans la mise en œuvre de la gestion : il s'agit des *libertés économiques* reconnues aux personnes. Dans la plupart des pays, les individus et les personnes morales ont en principe le droit de pratiquer l'activité économique qui leur plait, comme il leur plait et de s'installer où bon leur semble (Dreyfus). Evidemment, ce droit est souvent réglementé, mais il est considéré comme un droit fondamental et les conventions internationales sur la liberté du commerce l'ont renforcé (cf. en particulier les accords internationaux sur l'Organisation Mondiale du Commerce). L'activité

³⁵ Destruction du quartier de Barceloneta sur le port de Barcelone lors de la mise en place des infrastructures des jeux olympiques.

de pêche en tant *qu'activité industrielle et commerciale* constitue donc un droit économique individuel dont l'accès ne peut être restreint que pour des motifs légitimes.

Pour faire obstacle à ces droits fondamentaux que sont les libertés commerciales et d'établissement, le gestionnaire devra amener la preuve que les mesures de restriction sont nécessaires, proportionnées et édictées pour réaliser des objectifs légitimes.

2.2 Les politiques réglementaires des pêches

Les décisions unilatérales de l'administration sont les actes juridiques les plus utilisés pour mettre en œuvre les politiques des pêches et les mesures d'aménagement. Les réglementations administratives, les systèmes d'autorisation et de licence, les règlements particuliers applicables à des pêcheries sont des mesures unilatérales prises par les autorités pour protéger les ressources ou pour réserver leur exploitation à un groupe particulier.

2.2.1 Les mesures de police administrative spéciale

On définit les polices spéciales comme les pouvoirs coercitifs reconnus aux autorités administratives pour assurer l'ordre public : l'activité de pêche et la gestion des espaces, des biens et des activités nécessaires à l'ensemble de ce secteur font ainsi l'objet de nombreuses réglementations destinées à prévenir la survenance de troubles.

2.2.1.1 Définition juridique et administrative des polices spéciales

L'Etat est chargé des missions de maintien de l'ordre public et de prévention des désordres. Cette fonction d'ordre est le fondement de ses pouvoirs de police administrative. On peut définir celle-ci comme :

« la compétence juridique reconnue aux autorités publiques... de porter atteinte aux libertés individuelles... pour prévenir la survenance éventuelle de désordres ».

La notion de désordre est difficile à définir et la police est un pouvoir dangereux pour les libertés. Aussi en général, les compétences de police reconnues aux autorités font l'objet d'un texte solennel qui définit précisément *le domaine* d'intervention et *la nature des interdictions*. C'est pourquoi on parle de *polices spéciales*, en raison de la spécificité des domaines et des pouvoirs pour lesquels la compétence a été reconnue.

Ces atteintes prennent la forme d'interdictions unilatérales, *les mesures de police*, qui sont assorties de *sanctions* en cas de violation des interdictions formulées selon la procédure idoine.

Le secteur des pêches est donc l'objet de multiples polices spéciales qui ont produit de nombreuses réglementations spécifiques. Ces réglementations sont élaborées par des administrations techniques et leur application est vérifiée par des corps de contrôle eux même spécialisés.

2.2.1.2 La police des pêches

- Les *fondements* de la police des pêches ne sont pas toujours très clairs : on se demande si les mesures qui s'y rattachent ont pour objectif :
 - la prévention des conflits entre les pêcheurs,
 - la prévention de l'épuisement de la ressource naturelle,
 - le contrôle économique de ce secteur.
- Pour *le contenu*, la police des pêches est constituée d'abord de l'ensemble des réglementations techniques qui encadrent les opérations de pêche, la nature, la configuration et le gréement des engins de pêche.

Cette police s'étend ensuite à la réglementation des opérations de pêche dans le temps et dans l'espace : zones interdites ou réglementées, repos biologique, périodes de pêche interdites selon les espèces, etc.

Elle peut aussi avoir pour objet de limiter le volume des captures et le nombre d'opérateurs.

La police des pêches englobe enfin les *opérations de contrôle* dont l'objet est de vérifier le respect des réglementations techniques.

Sur la base d'informations scientifiques, cette réglementation a donc pour bases des *prescriptions techniques* qui sont adoptées par le gouvernement comme autant de règles pénales. C'est pourquoi la police des pêches repose sur des administrations scientifiques chargées de pratiquer des observations et de proposer des mesures de gestion : instituts scientifiques, offices des pêches, universités mandatées, etc. La mise en œuvre de cette mission suppose aussi l'organisation d'une administration de contrôle spécialisée dans la *recherche et la constatation des infractions* aux règlements techniques : gardes côtes, marine militaire, douanes, gendarmerie maritime...

2.2.1.3 Exemples de polices spéciales impliquées dans les politiques des pêches

La mer est un espace complexe sur lequel sont en interaction et en conflit d'innombrables activités. C'est pourquoi selon la définition donnée du secteur et l'identification des acteurs qui y sont impliqués, on peut inventorier de multiples polices spéciales. Trois exemples de polices spéciales peuvent illustrer cette problématique :

- *La police de l'environnement.* C'est l'ensemble des réglementations dont l'objet est de prévenir les atteintes portées à l'environnement (naturel ou artificiel). Elle peut englober les mesures de protection des espèces sauvages, la police des paysages et des sites classés, la police des nuisances sur l'eau et le sol, la police des établissements insalubres, la police de l'urbanisme et du droit à construire et à aménager... On voit parfois apparaître aujourd'hui une *véritable police du littoral* dont l'objet est de protéger celui-ci de menaces innombrables.
- *La police des produits halieutiques.* Dès qu'il est capturé le produit de la pêche est destiné soit au marché, soit à être utilisé directement par l'homme. Il se transforme donc en un produit alimentaire ou industriel. Il relève dès lors de la police des marchandises et des services. Celle-ci est constituée par exemple de l'ensemble des règles applicables dans le domaine de la santé animale, de l'hygiène alimentaire ou de la répression des fraudes. Elle englobe également la police de la concurrence qui peut s'illustrer par la réglementation de la publicité, la lutte contre les monopoles, l'organisation de la transparence du marché...
- *La police de la navigation* et du droit social maritime. La police des navires de pêche a le plus souvent pour objet de faire appliquer les règles de navigation et l'ensemble des règles de sécurité prévues par la législation sociale maritime internationale et interne à un Etat. Cette police affecte directement la liberté des pêcheurs pour les opérations de pêche. Elle a également un effet sur la constitution des équipages car la police de la navigation doit également faire respecter les règles attachées au statut des gens de mer.

2.2.2 Le régime juridique des sanctions

Les mesures unilatérales sont par définition assorties de sanctions. Il n'y a pas de pêche responsable si les actes contraires aux politiques de durabilité ne sont pas sanctionnés. Mais les sanctions ne doivent pas se limiter au droit pénal et elles devraient se diversifier avec des sanctions civiles ou des dommages.

2.2.3.1 Sanctions administratives

L'attribution des droits d'accès aux opérateurs privés dépend le plus souvent de l'Etat ou des autorités reconnues par l'Etat pour exercer en son nom la gestion des pêcheries. Dans ces conditions les sanctions administratives sont directement prononcées par l'Etat ou le gestionnaire sans recourir à une décision de justice.

Ces sanctions peuvent prendre la forme de *pénalités financières* prévues dans les documents de licence ou dans les règlements de police de la pêche. Elles peuvent également prendre la forme de la *suppression ou de la suspension de tout ou partie des droits d'accès* à la pêche : suppression de la licence, interdiction temporaire de sortie, suppression du poste de pêche...

Ces sanctions sont prononcées directement par les institutions chargées de la gestion de la pêche : administrations de l'Etat, corporations de métiers, association gestionnaire etc.

2.2.3.2 Sanctions judiciaires

Le plus souvent la violation des règles de gestion est sanctionnée par le *droit répressif*. Le droit pénal prévoit des peines d'amende voire de peines d'emprisonnement pour punir les infractions à la police des pêches. La justice est alors amenée à se prononcer selon les procédures répressives. Ces procédures sont lourdes car elles demandent que les constatations soient effectives ; en théorie, elles offrent des garanties aux accusés et elles sont plus transparentes que les sanctions administratives qui sont malheureusement confidentielles.

2.2.3.3 Sanctions contractuelles et dommages et intérêts

Le développement des pêches responsables devrait voir se développer un système de *sanctions privées*. En effet, la notion même de responsabilité se définit pour l'auteur d'un préjudice comme « *l'obligation quasi-délictuelle de réparation de la victime d'un dommage* ».

Dans le cadre des contrats d'allocation, *des sanctions contractuelles* peuvent être organisées qui sanctionnent les manquements aux *obligations prévues* au contrat : ces clauses pénales permettent de responsabiliser les co-contractants en prévoyant une *gamme d'indemnités contractuelles* formalisées lors de la signature des contrats d'allocation. Elles peuvent indemniser le gestionnaire co-contractant de l'opérateur.

Il serait logique également, que se développe un système de *dommages et intérêts* qui sanctionne les opérateurs de pêche qui, par leur comportement « causent un préjudice » à la pêche. Cette voie est encore mal explorée car elle suppose que soit définies plusieurs notions juridiques :

- quel est le préjudice et comment l'évaluer ?
- quel lien de causalité entre le préjudice et l'activité de pêche ?
- qui est la « victime » du préjudice ? Et qui doit-on indemniser ?

Ces obstacles ne sont pas insurmontables mais ils n'ont pas pour l'instant reçus de réponse juridique et institutionnelle (Féral F)³⁶.

2.3 La reconnaissance de pouvoirs corporatifs comme moyens de discipline du secteur des pêches

On peut observer certaines situations où l'Etat transfère une partie de ses compétences de police et de gestion entre les mains des institutions professionnelles. On parle alors de « discipline professionnelle » exercée par une institution corporative. Mais les institutions associatives peuvent jouer également ce rôle de réglementation et de contrôle.

2.3.1 Les compétences de la corporation comme organe administratif

La corporation professionnelle peut être investie par la loi de responsabilités de police et de gestion. Elle peut être considérée comme une *administration déconcentrée* agissant au nom de l'Etat pour réglementer et contrôler certaines professions. On analyse les pouvoirs de ces corporations comme des pouvoirs administratifs ou juridictionnels d'un ordre professionnel (Guibal M.). La corporation contrôle alors la police des pêches (les prud'homies

³⁶ On peut imaginer que le préjudice est au nom de l'Etat en tant que subrogé aux droits de gens sur la mer : droit de pêche, droit des usagers...

en Méditerranée française), la distribution du produit (les confréries en Espagne), les litiges entre professionnels (la hisba au Maghreb)...

Ce phénomène de discipline ne concerne pas que les pêcheurs ; d'autres professions impliquées dans le secteur peuvent également être investies par l'Etat pour contribuer à la régulation : exemple des comités interprofessionnels des pêches agissant comme un office agricole auprès de toute la filière avec des pouvoirs administratifs et parafiscaux. L'Etat attribue également des monopoles de gestion sur des infrastructures aux chambres professionnelles.

2.3.2 Les compétences des groupes associatifs comme organes administratifs

Les associations professionnelles, les consortiums, les coopératives professionnelles de service, les communautés villageoises peuvent exercer un pouvoir de discipline sur leurs adhérents ou leurs membres³⁷. Ils participent ainsi à la gestion collective de la pêche

Le plus souvent ce pouvoir n'est pas officialisé par un acte administratif, mais il est fonctionnel dans le système de régulation de la pêche. Il appartient aux autorités de l'Etat de formaliser ces pouvoirs car ils peuvent être remis en cause par des personnes ou des groupes d'intérêt auxquels ces pouvoirs de discipline ne seraient pas juridiquement et officiellement opposables.

2.4 La reconnaissance de droits subjectifs comme mécanismes de gestion des pêches

2.4.1 Les *objectifs de politiques publiques* de la reconnaissance des droits subjectifs

2.4.1.1 Problématiques des droits subjectifs

La liberté d'accès aux richesses halieutiques a créé des situations d'occupation de fait sur de nombreux espaces halieutiques permettant des accaparements de ressources.

Pour sa part, l'économie d'entreprise a besoin de garanties pour amortir ses investissements et pour drainer des capitaux. Les armateurs sont donc handicapés par la situation de précarité qui prévaut dans le secteur de la pêche.

Comment rendre ces occupations et ces contraintes économiques compatibles avec le principe tiré du *res communis* ?

2.4.1.2 Diversité des objectifs de la reconnaissance des droits

On doit donc préalablement éclaircir les raisons pour lesquelles les droits d'accès privilégiés à certaines pêcheries devraient être reconnus par l'Etat en contradiction avec la règle du *res communis* :

- la reconnaissance a pour objet de *sanctionner une occupation traditionnelle et collective* de l'espace halieutique ou l'accès à une ressource : un village de pêcheurs d'un pays en développement par exemple.

La reconnaissance des droits se fonde dans ce cas sur l'*antériorité* de l'occupation. Cette opération présente une difficulté en raison du caractère inaliénable et imprescriptible de la *res communis*. En théorie l'antériorité d'occupation même de longue durée ne suffit pas en elle-même pour créer des droits. Ces occupations (pourtant parfois immémoriales) ne sont pas réellement opposables aux autres usagers de la mer. Par contre, ces occupations communautaires posent un problème politique, en particulier pour la défense des populations traditionnelles les plus démunies³⁸.

³⁷ Cas des villages riverains de la lagune Abby en Côte d'Ivoire

³⁸ Le code de conduite recommande d'ailleurs la protection de ces populations particulières

- la reconnaissance a pour objet de *faciliter la gestion durable de la ressource* par l'appropriation privée et individuelle de la ressource.

Cette idée repose sur l'observation analogique de la situation de l'agriculture qui a vu son développement fortement augmenter lorsque la propriété privée a progressivement fait disparaître les biens communaux. Certaines théories économiques avancent l'idée que la reconnaissance de droits halieutiques individuels serait un moyen qui aboutirait mécaniquement à une gestion durable des ressources maritimes. Le propriétaire gèrerait son bien « en bon père de famille » (Doumenge).

- la reconnaissance a pour but *de garantir les investissements de l'entreprise de pêche*.

Cette difficulté peut être rapprochée de la précarité de l'occupant des propriétés publiques (Mamontoff)³⁹. L'industrialisation du secteur des pêches a ouvert la réflexion sur les difficultés rencontrées par les armateurs pour l'amortissement de leur capital ou pour constituer des garanties bancaires. La précarité est donc un frein à l'investissement dans le secteur. La reconnaissance des droits permettrait aux entreprises du secteur des pêches de se rapprocher de la situation des entreprises « terrestres ».

La reconnaissance des droits individuels des entreprises poursuit un objectif opposé aux droits collectifs. Ces trois objectifs sont donc diamétralement différents en termes de politiques publiques. La transparence de ces objectifs est importante car elle constitue le fondement de la légalité de la reconnaissance des droits.

2.4.2 La nature juridique et la portée des droits subjectifs

Les droits d'accès ou d'occupation des espaces halieutiques peuvent difficilement prendre la forme de droits réels, et il est difficile de transmettre des droits de propriété halieutique aux opérateurs privés. L'Etat est subrogé dans l'exercice du droit de pêche de l'ensemble des usagers de la mer et il ne peut céder plus de droit qu'il n'en a.

Par contre l'exercice de la pêche sous certaines conditions, peut être une « modalité de gestion » de la pêcherie et un argument de durabilité. Il s'agit plus d'un droit personnel que d'un droit patrimonial⁴⁰ : *les bénéficiaires sont inclus dans un système administratif* leur conférant un statut sous certaines conditions. Ces droits s'effacent quand le dispositif est abrogé ou lorsque les personnes ne remplissent plus les conditions qui leur ont ouvert les droits.

Depuis peu sont apparus certains aspects de patrimonialité. Ainsi pour les concessions conchylicoles en France on voit la loi organiser la transmissibilité de l'autorisation au bénéfice des professionnels.

Ainsi les droits halieutiques ne peuvent être reconnus que dans un processus de *légalité administrative* en s'intégrant dans un modèle de gestion.

La seconde difficulté est de mesurer leur *opposabilité aux tiers* et en particulier aux usagers de la mer qui sont les véritables titulaires du droit de pêche : les contestations peuvent toujours se produire sur la base de l'imprescriptibilité des droits sur la mer.

La troisième question est de souligner que *leur transmissibilité est une modalité de leur statut administratif* qui ne leur confère pas exactement la nature de droit réel.

³⁹ Cf. en France les droits de transmission des concessions halieutiques, en Tunisie les droits sur les installations fixes de Kerkennah, en Nouvelle-Zélande les Quotas de captures transmissibles

⁴⁰ Le droit réel se distingue du droit personnel en ce que la personne exerce directement son droit sur le bien et peut donc en disposer. Le droit personnel est celui qui s'exerce sur la chose à travers une obligation personnelle exercée sur une tierce personne qui « s'interpose » entre le titulaire du droit et le bien. Il en est ainsi pour les droits accordés par l'Etat sur une pêcherie, y compris les quotas transmissibles, car la cause du droit de pêche n'est pas son aliénation, mais l'autorisation d'exercer ce droit sous certaines conditions. « *La cause efficiente d'un droit personnel c'est l'obligation, que celle-ci dérive d'un contrat, d'un quasi-contrat, d'un délit, d'un quasi délit ou de la loi* » (Demolombe)

2.4.3. Les fondements des droits subjectifs

Le processus de reconnaissance des droits d'accès des particuliers aux ressources halieutiques repose sur différents mécanismes qui ne garantissent que d'une façon limitée l'exercice de ces droits.

2.4.3.1 La reconnaissance implicite des droits

Le problème de l'imprescriptibilité des occupations de la mer et de ses dépendances soulève des difficultés d'application en pratique. Des occupations immémoriales d'espaces naturels et d'espaces domaniaux ne peuvent facilement se voir appliquer le régime de la précarité des lieux. C'est le cas en particulier pour les communautés villageoises, les familles de pêcheurs artisans sans statut formalisé.

Lorsque ces groupes n'entrent pas en concurrence avec d'autres utilisateurs des espaces et des ressources, les pouvoirs publics appliquent la règle des premiers occupants sur un *res communis* : c'est une reconnaissance de fait.

Mais l'application de cette règle n'est en rien une protection des droits des premiers occupants : les communautés villageoises sont régulièrement dépossédées de leurs espaces et de leurs ressources ; soit au bénéfice de professionnels de l'industrie des pêches, soit au bénéfice d'emprises spatiales industrielles, touristiques ou urbaines.

La revendication politique en faveur des communautés et des premiers occupants si légitimes soit-elle doit donc revêtir des formes juridiques opérationnelles ; l'expérience montre que l'occupation de fait ne garantit en rien la propriété de la ressource. Il est donc important que les gestionnaires reconnaissent sous une forme légale ou contractuelle l'existence d'un groupe privilégié sur un territoire défini.

2.4.3.2 La reconnaissance légale des droits

Des droits subjectifs au profit d'un particulier, d'une entreprise, d'un établissement ou d'un groupe de particuliers, peuvent trouver leur source dans la loi, le règlement ou le contrat. L'Etat en tant que gestionnaire du droit de pêche des usagers décide des conditions de la dévolution de ces droits sur les ressources ou sur les espaces maritimes.

Celle-ci soulève des difficultés car ces droits subjectifs portent atteinte aux principes des droits du *res communis*. En tout état de cause la source des droits d'occupation spéciale des espaces halieutiques et du droit *d'accès spécial* est une décision unilatérale de l'Etat. Cette procédure crée un *statut légal d'accès privilégié* à la ressource.

2.4.3.3 La reconnaissance contractuelle des droits

La forme unilatérale n'est pas la seule forme qui soit utilisable par les pouvoirs publics pour contrôler l'accès aux pêcheries. Pour augmenter la responsabilité des exploitants les pouvoirs publics peuvent utiliser le procédé de la convention, en privilégiant le mode contractuel. Ces contrats ont pour objet de transmettre une partie du droit de pêche attaché au *res communis*, ce qui leur confère un caractère particulier

Les licences, les concessions, les autorisations assorties de conditions, donnent alors aux preneurs des droits particuliers ; ces droits ont pour fondement l'acceptation des conditions d'exploitation formulées dans un cahier des charges. Parfois le contenu du cahier des charges est préalablement négocié entre l'Etat riverain et l'Etat dont le preneur est ressortissant (par exemple l'Union européenne et les pays riverains de la mer de l'Afrique de l'ouest). Cette circonstance ne modifie pas le fondement juridique du droit du preneur : elle doit plutôt être analysée comme un *acte condition* préalable à la conclusion de la convention.

2.4.4 Contenu des droits reconnus

Il est important de classer par leur contenu les droits concédés aux institutions de la société civile. Celui-ci détermine précisément la nature, l'étendue des droits des opérateurs et en particulier leurs limites et leur opposabilité aux tiers.

2.4.4.1 Les autorisations d'utilisation privilégiée *des espaces halieutiques*

Le plus souvent, les systèmes de licences sont des « autorisations d'utiliser dans certaines conditions certains engins de pêche dans des zones maritimes déterminées ».

Elles peuvent également avoir pour objet *l'occupation privative d'un espace* pour réaliser certaines formes d'exploitation : pisciculture, établissements de pêche fixes (madragues, filets à postes, pièges, barrières et nasses autorisées)

2.4.4.2 Les autorisations de captures de ressources

L'objet de l'autorisation est *la capture d'une certaine quantité de ressources* fixée à l'avance par les autorités administratives. On a expérimenté récemment la mise aux enchères de ces autorisations administratives et leur mise sur le marché privé. On parle alors d'autorisations transférables d'une quantité définie de captures. Cette nouvelle forme d'accès ne change pas fondamentalement la nature des droits ouverts aux particuliers : il s'agit toujours pour l'Etat, de déterminer un certain nombre d'autorisations administratives assorties de conditions. Dans ce cas de figure, la mise aux enchères détermine seulement l'identité du titulaire de l'autorisation, (le plus souvent en contrepartie d'une redevance). Malgré cette transférabilité marchande, il est encore difficile de parler de droit réel, car le système d'autorisation reste une mesure unilatérale des pouvoirs publics dont le contenu et la portée sont révisables.

2.4.4.3 Les concessions de gestion et de police des pêches

L'objet de la concession peut être de transférer par convention *tout ou partie des responsabilités de gestion et de réglementation de l'Etat* entre les mains d'une institution décentralisée ou déconcentrée : le concessionnaire est alors subrogé dans les droits de l'Etat. La concession peut être accordée à une corporation de métier, une communauté, une entreprise, un consortium, une coopérative, ou un particulier.

L'autorité qui s'exerce sur les membres d'un groupe d'exploitants peut ainsi voir ses fondements juridiques renforcés par la convention de gestion. Le concessionnaire exerce alors un double pouvoir :

- un pouvoir de discipline interne et agissant comme un organe décentralisé qui se fait obéir par ses propres membres⁴¹ ;
- un pouvoir de police opposable aux tiers et garanti par l'Etat concédant

La concession peut alors s'assimiler à une délégation partielle *des pouvoirs de police des pêches* entre les mains du concessionnaire, institution déconcentrée ou décentralisée. Cette formule semble être celle qui garantit le mieux le droit des communautés de pêcheurs artisans, car elle permet de formaliser et de consolider l'antériorité de certaines occupations tout en respectant la discipline interne du groupe.

⁴¹ Ainsi en est-il des pouvoirs des prud'homies et de confréries considérées comme des collectivités (Constans L.). Il en est de même pour les communautés villageoises, les consortiums d'entreprises et les coopératives.