



LES PUBLICATIONS AMURE



SÉRIE RAPPORT

N° R-12-2008

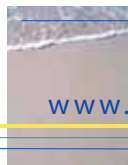
< Organisation du contrôle des pêches maritimes en France >

Marie Lesueur**
Carole Ropars**
Nicolas Roncin*
Bertrand Le Gallic*

** Agrocampus Rennes
* UMR-AMURE,
Université de Bretagne Occidentale



R
A
P
P
O
R
T



ISSN 1951-6428

Les Publications AMURE. Série rapport.

Publications électroniques disponibles en ligne sur le site internet www.gdr-amure.fr



Organisation du contrôle des pêches maritimes en France

Marie Lesueur, Nicolas Roncin, Bertrand Le Gallic, Carole Ropars

Octobre 2007



Cette synthèse a été réalisée dans le cadre du programme de recherche COBECOS - *Cost and benefits of control strategies, 6^{ème} PCRD, SSP8*.

COBECOS est un programme qui vise à analyser, à partir d'un modèle bio économique générique, les coûts et bénéfices des systèmes de contrôle des pêches européennes.

Une des premières tâches à réaliser dans le cadre de ce programme a été la description de l'organisation du système de contrôle en France. Ce document présente une synthèse de ce travail.

Les auteurs :

- Marie LESUEUR, ingénieure d'études, Cellule Etudes et Transfert, Pôle halieutique Agrocampus Rennes, GdR Amure,
- Nicolas RONCIN, chargé de recherche, Centre de Droit et d'Economie de la Mer (UBO/IUEM), GdR Amure,
- Bertrand LE GALLIC, maître de conférence, Centre de Droit et d'Economie de la Mer (IUEM / UBO), GdR Amure,
- Carole ROPARS COLLET, maître de conférences, Pôle halieutique Agrocampus Rennes, GdR Amure, UMR SMART

Les auteurs souhaitent remercier pour leur contribution à l'étude :

- Jean-Michel CHEVALIER, DPMA, Chef du bureau du contrôle des pêches (à partir de septembre 2007)
- Jacques DOUDET, CRPMEM de Bretagne, Conseiller Juridique et technique.
- Clément JACQUEMIN, DDAM des Côtes d'Armor, Administrateur des Affaires maritimes, Adjoint au Directeur départemental des Côtes d'Armor, Chef de service Actions Interministérielles de la Mer et du Littoral, Chef de service Affaires économiques
- Florence PAILLARD, DPMA, Chargée de mission du Bureau du contrôle des pêches
- Pascal SAVOURET, DPMA, Chef du Bureau du contrôle des pêches (jusqu'en septembre 2007).
- Benoît THIEBOT, DPMA, Chargé de mission du Bureau du Contrôle des pêches
- Hugues VINCENT, DRAM Bretagne, Chef du service affaires économiques/pêches maritimes, Coordinateur régional du contrôle des pêches

Sommaire

INTRODUCTION	5
I POLITIQUE DU CONTROLE DES PECHEES MARITIMES	6
I.1. LES ACTEURS DE LA POLITIQUE	6
A. LES MINISTERES IMPLIQUES	6
B. LES ACTEURS OPERATIONNELS	8
I.2. ELABORATION DE LA POLITIQUE DE CONTROLE	11
A. ANALYSE DE RISQUES	11
B. PROGRAMMATION DES CONTROLES	13
II MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE	17
II.1. ORGANISATION OPERATIONNELLE DES CONTROLES	17
A. DESCRIPTION GENERALE.....	17
B. SERVICES ET MOYENS CONCERNES.....	20
II.2. DESCRIPTION DES CONTROLES	23
A. LES DIFFERENTS TYPES DE CONTROLE	23
B. CHRONOLOGIE DES OPERATIONS	26
C. CONTROLES REALISES.....	28
II.3. PROCEDURES EN CAS D'INFRACTION	29
A. PROCEDURE PENALE	29
B. PROCEDURE ADMINISTRATIVE	31
C. ARTICULATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES.....	32
D. STATISTIQUES SUR LES INFRACTIONS GRAVES	32
CONCLUSION	34
LEXIQUE	35
REFERENCES	36

Introduction

Le secteur des pêches est de la compétence exclusive de l'Union européenne. Pour cette raison, la gestion des pêches est assurée au niveau de l'Union par le biais de la Politique Commune de la Pêche (PCP). Des mesures communes sont établies par le Conseil des ministres et dans certains domaines spécifiques, par la Commission européenne. Ces mesures peuvent être complétées et / ou renforcées si besoin au niveau local ou national.

L'application de ces mesures est cependant du ressort des États membres. En effet, selon le principe de subsidiarité, le contrôle des pêches reste de la responsabilité des États membres. Le système de contrôle fonctionne en deux temps : les États contrôlent les activités de pêches maritimes et la Communauté européenne suit l'activité des États (Commission européenne, 2005 ; Cours des comptes, 2007). Chaque État membre est tenu d'effectuer des contrôles sur les navires de pêche portant son pavillon et de surveiller la pêche et les activités connexes qui sont exercées dans les zones relevant de sa juridiction.

Chaque pays a donc mis en place une organisation spécifique, destinée à assurer le plus efficacement possible l'exercice de la police et du contrôle de l'application de la réglementation européenne des pêches. Il met aussi en place les modalités de la répression à ces infractions particulières. Ce document présente une synthèse de l'organisation et de la mise en œuvre du contrôle des pêches en France.

Dans un premier temps, l'organisation du contrôle des pêches au niveau central et la politique générale sont présentées. Il s'agit de décrire les principaux acteurs intervenant au niveau du contrôle des pêches (I.1.) et de comprendre comment est élaborée la politique générale (I.2). La deuxième partie porte sur la mise en œuvre de cette politique : organisation opérationnelle (II.1), moyens mis en œuvre, déroulement des contrôles...(II.2) Si les procédures de contrôle ont vocation à être appliquées systématiquement (charte du contrôle des pêches), quelle que soit la réglementation à laquelle elles se rapportent (communautaire, nationale ou locale), le type de sanctions et leur niveau peuvent être adaptés en fonction des circonstances. La dernière partie (II.3) présente les procédures de contrôle et de sanction telles qu'elles sont prévues par la Loi.

I Politique du contrôle des pêches maritimes

La France n'a pas une politique de contrôle des pêche autonome, elle a une politique dans le cadre de la mise en œuvre du régime de contrôle applicable à la Politique Commune de la Pêche (PCP). La spécificité française de cette politique est d'avoir un caractère interministériel.

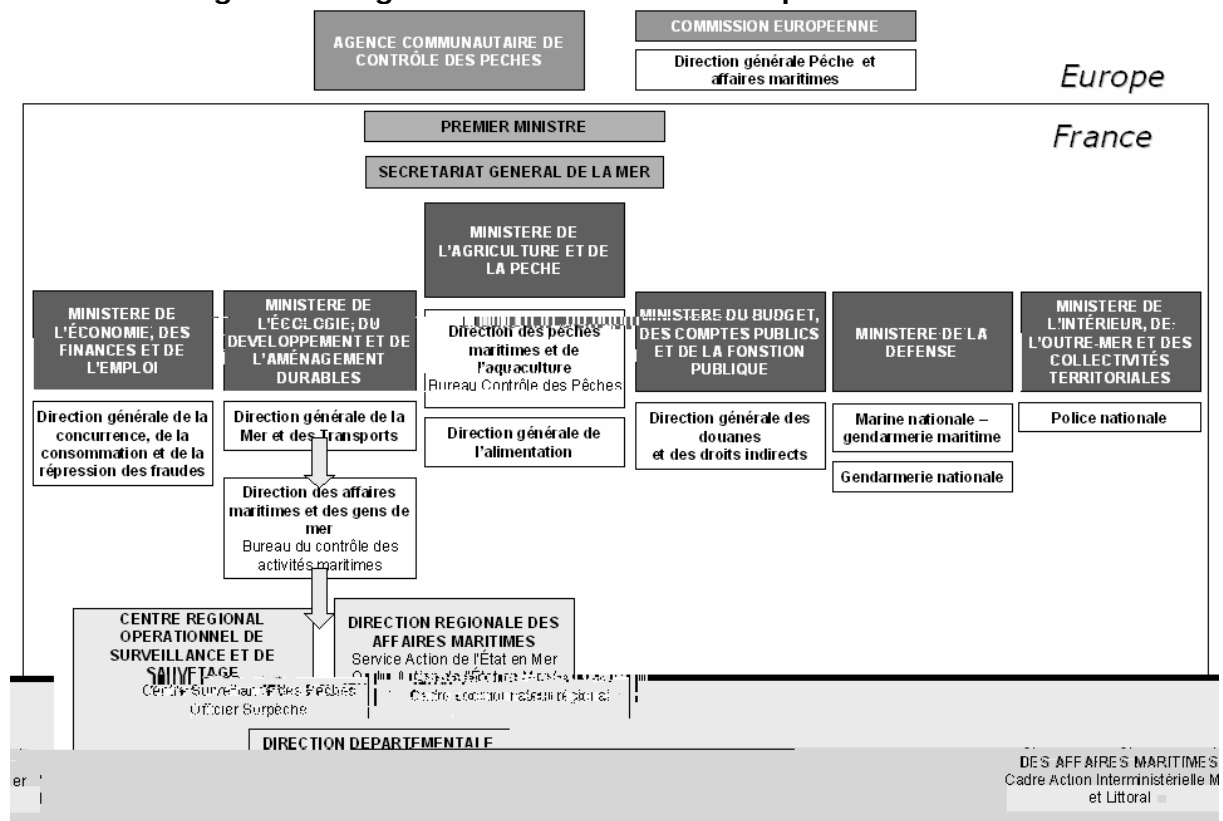
I. 1. Les acteurs de la politique

Le contrôle des pêches maritimes relève, au niveau central, de la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche. Celui-ci s'appuie, pour sa mise en œuvre, sur les services relevant d'autres ministères dont les compétences, les attributions et les moyens sont complémentaires.

A. Les ministères impliqués

Les différents ministères impliqués dans le contrôle en France sont présentés dans la figure suivante (Figure 1).

Figure 1 : Organisation du contrôle des pêches en France



Source : d'après la circulaire ministérielle du 8 septembre 2000

Secrétariat général de la Mer

Pour organiser l'action interministérielle de l'Etat en mer, le Premier ministre dispose au niveau central du Secrétariat général de la mer. Le Secrétariat général de la mer joue un rôle important en matière de pêche. Il participe, entre autres, à la mise en place de la politique de contrôle de la pêche illicite. Il anime la négociation d'accords internationaux en matière de contrôle des pêches. Ces accords sont à portée pratique, prévoyant des actions de coopération allant jusqu'à la mise en commun de moyens nautiques, humains et prévoyant des procédures de coercition. Dans le cadre de la politique des pêches communautaires, le secrétaire général de la mer veille à la coordination au niveau central des administrations qui participent au contrôle des pêches.

Délégué du gouvernement, le préfet maritime est le représentant direct du Premier ministre pour chaque façade maritime. Il représente également chacun des ministres ayant des compétences en mer. Investi d'un pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, et notamment en matière de police des pêches. Il coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens (marine, affaires maritimes, douanes, gendarmerie maritime...). Il doit être tenu informé des campagnes de contrôle des pêches mises en œuvre par les directeurs régionaux des affaires maritimes. En conséquence, ces derniers saisissent le préfet maritime de leurs demandes afin qu'il élabore, en concertation avec les administrations concernées, un programme d'emploi des moyens en mer.

Il y a trois préfets maritimes en métropole. La préfecture maritime de la Manche-Est et de la Mer du Nord a son siège à Cherbourg. Le préfet maritime de l'Atlantique et Manche Ouest exerce ses fonctions depuis Brest et le préfet maritime de la Méditerranée depuis Toulon. Outre-mer, le représentant de l'Etat en mer est le préfet ou le haut-commissaire, en charge du département ou du territoire, assisté du commandant local de la marine.

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Au niveau central, les orientations générales et la politique de contrôle sont fixées par le ministre de l'agriculture et de la pêche. L'exécution de cette politique est confiée au directeur de la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA). Cette direction est aussi l'interlocuteur de la Commission européenne dans le domaine du contrôle des pêches.

LA DPMA détermine les orientations du contrôle des pêches au niveau national. Elle dispose d'un Bureau du Contrôle des Pêches (BCP). Ce bureau est chargé de préparer et de mettre en œuvre les orientations du ministère de l'agriculture et de la pêche dans ce domaine. A ce titre, il est l'interlocuteur privilégié des services de l'Etat intervenant dans la police des pêches maritimes et le correspondant des institutions européennes. Ce bureau prépare, en liaison avec les autres directions centrales, notamment la direction des affaires maritimes et des gens de mer, et par l'intermédiaire des services déconcentrés des affaires maritimes, dont les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS), le contrôle et la surveillance des zones de pêche. La DPMA associe à sa démarche les différents ministères en fonction de leur expertise et de leur engagement dans les missions de contrôle pour la part qui les concerne.

Une autre direction du ministère de l'agriculture et de la pêche intervient au niveau du contrôle des pêches, c'est la direction générale de l'alimentation à travers les directions départementales des services vétérinaires qui sont chargées de la sécurité des aliments et de la santé et de la protection animale. Ses services recherchent et constatent les infractions à la réglementation et disposent pour cela de pouvoirs de police administrative et judiciaire.

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Dans le cadre du contrôle des pêches, le ministère de l'agriculture et de la pêche fait appel à la Direction des Affaires Maritimes (DAM), placée sous l'autorité du secrétaire d'Etat aux transports relevant du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Cette direction est notamment chargée de l'animation opérationnelle du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes. Elle comprend, notamment, au sein de la sous-direction des activités littorales et maritimes, un bureau du contrôle des activités maritimes.

Au niveau des services déconcentrés de ce ministère, la plupart ont un rôle dans le contrôle des pêches que ce soit les Directions Régionales des Affaires Maritimes (DRAM), les Directions Départementales des Affaires Maritimes (DDAM) ou les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS).

Ministère de l'économie des finances et de l'emploi

A terre, les agents de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) exercent des contrôles à tous les niveaux de la filière des produits de la mer.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Outre ses attributions classiques, la direction générale des douanes et des droits indirects contribue, aux côtés d'autres administrations présentes en mer, à la protection du milieu marin, à la sécurité des personnes et des biens et à la sûreté du territoire. Dans le cadre de ses missions de service public, la douane contribue, en mer et à terre, au renforcement du contrôle des activités de pêche.

Ministère de la défense

Au sein du ministère de la défense, la Marine nationale, la gendarmerie maritime et accessoirement la gendarmerie nationale ont des missions de police des pêches. La Marine intervient dans le domaine de la surveillance des pêches, dans les zones métropolitaines et outre-mer. Elle est particulièrement impliquée dans la surveillance des zones de pêche des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). La gendarmerie maritime exerce dans les eaux territoriales et dans la zone économique exclusive des missions de police des pêches. Les brigades nautiques de la gendarmerie nationale peuvent également intervenir pour des contrôles des pêches en mer.

Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

Dans le cadre de certains contrôles à terre, la police nationale peut intervenir dans le contrôle des pêches. Cependant, ces actions restent limitées.

B. Les acteurs opérationnels

L'organisation repose sur une coordination de l'organisation des pêches maritimes sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la pêche (Circulaire ministérielle du 8 septembre 2000). Au niveau national, un comité de pilotage a été créé regroupant un représentant de chaque ministère concerné par la police des pêches et auquel participe un représentant de l'autorité judiciaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (Ministère de la justice). Le comité national de pilotage assure la coordination de l'action des services des ministères impliqués, examine les performances générales du dispositif, donne un avis sur les orientations nationales du dispositif de contrôle et de surveillance des pêches maritime, notamment au titre du plan national de contrôle, de la priorité des actions et de l'analyse de risque et se prononce sur les projets de textes relatifs à l'organisation et aux directives données aux services. Ce comité peut s'adjoindre ou entendre tout expert à titre temporaire pour une consultation spécifique. Le bureau du contrôle des pêches de la DPMA assure la préparation des réunions de ce comité et son secrétariat.

Mesures opérationnelles nouvelles en 2007

Un réseau interministériel de recueil du renseignement et les missions des cellules interministérielles de renseignement seront instaurées en support des actions de contrôles de l'Etat permettant de lutter contre les pratiques concourant à la capture, à la détention, à la mise sur le marché, au transport, à la transformation et à la vente au consommateur final, de poisson et autres produits de la pêche obtenus en infraction aux règles du droit international de la mer, de la politique commune de la pêche et des recommandations des organisations régionales de pêche. Ces cellules sont constituées par les différents partenaires administratifs concourant à la police des pêches maritimes. L'organisation interministérielle de recueil du renseignement est un volet du régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche mis en œuvre par les autorités françaises (Circulaire DPMA/SDPM/C2007-9601).

Au niveau régional, le régime de contrôle est déconcentré et placé sous l'autorité du préfet de région. Le préfet de région et par délégation le directeur régional des affaires maritimes (région littorale) ou le directeur régional de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (région non littorale), sont assistés d'un comité de pilotage régional dont sont membres les représentants des différents ministères concernés par le contrôle des pêches maritimes et des produits de la mer ainsi qu'un représentant du ministère de la justice. Ce comité de pilotage est chargé de la coordination et de la programmation des actions opérationnelles destinées à éradiquer la pêche et la commercialisation de poisson sous taille.

L'organisation opérationnelle du contrôle des pêches maritimes relève de deux domaines, celui du contrôle en mer et celui du contrôle à terre.

Contrôle des pêches en mer et au débarquement

Pour les contrôles en mer et au débarquement, les préfets de région et le délégué au gouvernement outre-mer sont responsables de la police des pêches. Parmi eux les préfets de Haute-Normandie, de Bretagne et de Provence-Alpes-Côtes d'Azur ont autorité sur les CROSS référents "police des pêches", qui sont situés dans leur région de compétence. Il s'agit de préfets de région du ressort des DRAM dits de l'article 4 du décret 97-156 du 19 février 1997 portant sur l'organisation des services déconcentrés des affaires maritimes¹. Les directeurs régionaux des affaires maritimes sont chargés de la mise en oeuvre des contrôles. Chaque administration concourt à l'action de police des pêches dans le cadre normal de ses activités.

Façade maritime

Zone maritime comprenant les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive (ZEE) comptée à partir de la limite de la laisse de basse mer, mais intégrant les eaux inscrites dans les limites portuaires. En métropole, il existe trois façades maritimes dont les limites latérales sont celles des zones de compétence des préfets maritimes : Manche Est- Mer du Nord ; Atlantique - Manche Ouest; Méditerranée.

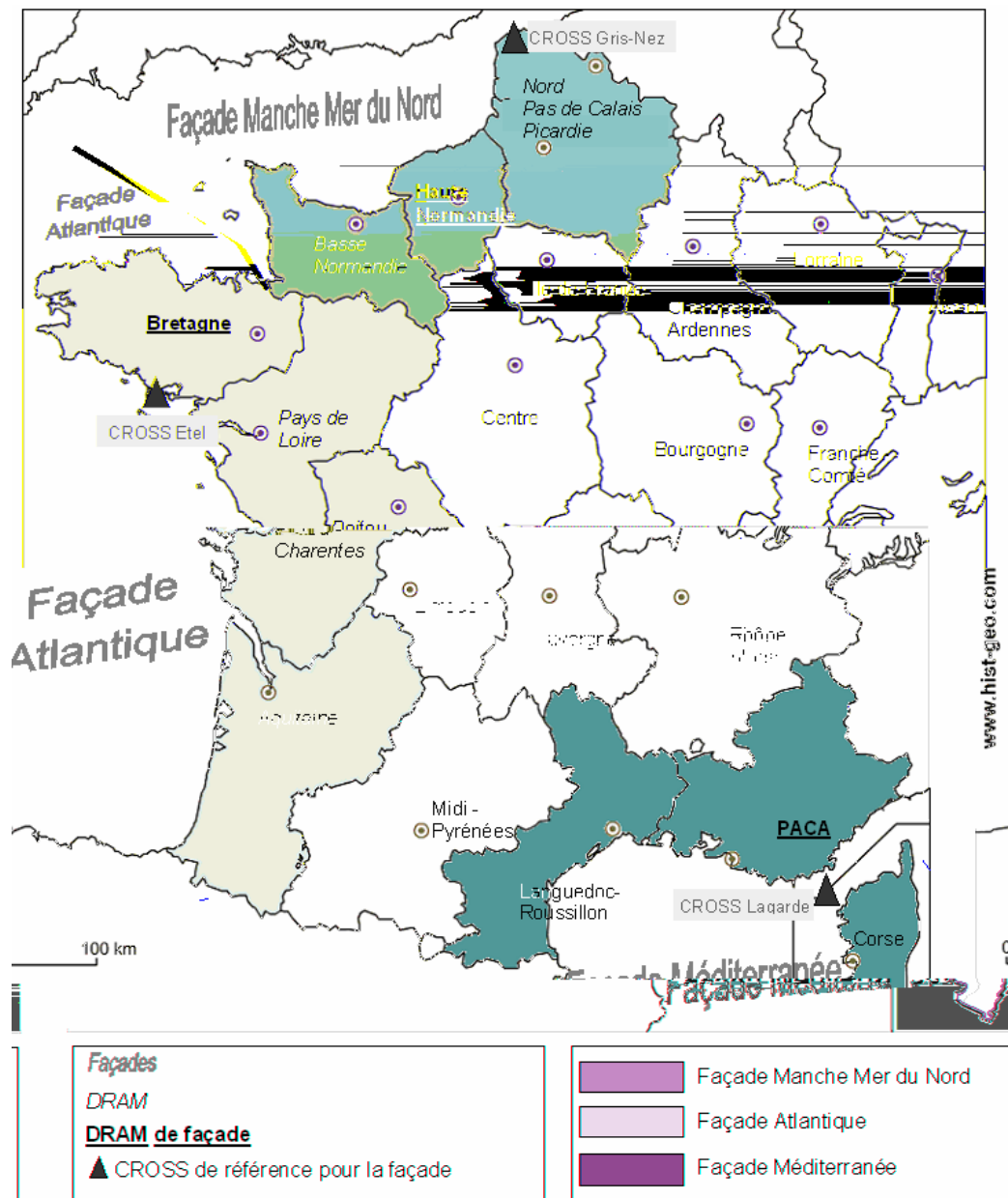
Les directeurs des CROSS référents sont, sous l'autorité du directeur régional des affaires maritimes, l'échelon opérationnel du contrôle des pêches en mer et au débarquement dans les limites de la façade maritime². A ce titre, ils s'assurent de la présence régulière et programmée de moyens de contrôle dans l'ensemble des secteurs de leur zone de compétence. En cas de besoins particuliers, ils peuvent demander le concours exceptionnel et immédiat de moyens appartenant à d'autres administrations. Ils exercent le contrôle opérationnel de l'ensemble des moyens des administrations engagées dans une mission de surveillance des pêches. A cet effet, ils fixent les orientations de la mission de surveillance des pêches et transmettent les renseignements nécessaires à l'accomplissement de la mission. Les responsables de ces moyens rendent compte aux directeurs des CROSS de l'exécution des missions et des difficultés rencontrées. Les directeurs de CROSS rendent compte au directeur régional des affaires maritimes et informent le préfet maritime et les autorités organiques de l'emploi des moyens engagés.

Quand plusieurs DRAM sont compétents pour une même façade, un DRAM de façade dit "DRAM 4" est désigné pour assurer leur coordination, il a alors autorité organique sur le CROSS référent. Il s'agit des DRAM Haute Normandie, Bretagne, Provence Alpes Côte d'azur, plus la DRAM Corse et les DRAM d'Outre mer (Figure 2).

¹ Il s'agit des DRAM du Havre, de Rennes, de Bordeaux, de Marseille, de Fort de France et de Saint Denis de la Réunion.

² Il s'agit du CROSS Etel pour la façade Atlantique, du CROSS Gris Nez pour la façade Manche – Mer du Nord (excepté l'ouest de la Manche qui dépend d'Etel) et du CROSS Lagarde pour la Méditerranée.

Figure 2 : Situation des DRAM en France métropolitaine – d'après la DPMA



Source : DPMA

Contrôle des pêches à terre

Pour les contrôles à terre, chaque préfet de région a autorité dans sa zone de compétence. Chaque administration concourt à l'action de contrôle des pêches dans le cadre normal de ses activités.

Dans les régions littorales, le directeur régional des affaires maritimes compétent est chargé, sous l'autorité du préfet, d'animer et de coordonner l'action des services de l'Etat dans le domaine du contrôle des pêches. Dans les autres régions, ce sont les Directeurs Régionaux de la DGCCRF qui ont ces responsabilités.

I. 2. Elaboration de la politique de contrôle

Le régime de contrôle est orienté tant au plan national qu'au niveau des façades maritimes et des régions littorales et non littorales selon une approche analytique préalable. Attendu que les moyens disponibles de contrôle et d'inspection sont par nature finis et au vu du contexte français (situation centrale de la France dans l'Europe, peu de navires (15 %) assujettis au VMS – *Vessel Monitoring System* ou Système de surveillance des navires par satellite, points de débarquements très nombreux, pas d'obligation de débarquement en halles à marée...), la France a défini en mer et au débarquement, au travers d'une analyse de risque préalable, les activités halieutiques, les types d'engins, les zones, la saisonnalité des captures et les circuits de commercialisation qui présentent les risques d'infraction les plus élevés en matière de capture, de détention, de mise sur le marché, de transport et de commercialisation de poisson d'une taille inférieure à la taille minimale de capture (Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9613).

Cette analyse de risque est conduite non seulement pour chaque façade mais aussi au niveau de chaque région littorale et non littorale à partir notamment des informations détenues sur les circuits de commercialisation et des données d'infraction constatées au cours des opérations de contrôle.

A. Analyse de risques

Cette analyse de risques prend en considération les facteurs de risques d'infractions aux principales mesures prises au titre de la politique commune de la pêche.

Définition des risques réglementaires

Deux catégories de risques sont recensées : les risques communs à toutes les pêcheries et à toutes les régions et les risques spécifiques à certaines pêcheries et à certaines régions.

Risques réglementaires communs à toutes les pêcheries et à toutes les régions

Cette catégorie de risque présente la prise en compte d'éléments divers : dépassement des quotas alloués, manquements aux obligations relevant du système de suivi des navires par satellite (VMS) et aux obligations déclaratives, respect et surveillance des lieux de débarquement autorisés, limitation de l'effort de pêche et des jours de mer, activités de pêche aux arts traïnants dans la bande des trois milles, respect des tailles minimales de capture, respect des mesures techniques (hors tailles minimales de capture) et respect des règles relatives aux espèces protégées.

A ces risques, sont ajoutés les risques complémentaires prévus par la réglementation communautaire sous l'intitulé "infractions graves". Il s'agit de l'obstruction à la tâche des inspecteurs de pêche dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle du respect des règles de la PCP, de la pêche sans licence valide et/ou sans autorisation de pêche requise par les règles de la PCP, de la violation des règles de la PCP relatives aux données concernant la capture, l'effort de pêche, le débarquement, le transbordement, le stockage, la vente, l'achat et le transport de produits de la pêche, de la violation des règles relatives aux mesures techniques et de l'ingérence dans le système de localisation des navires de pêche par satellite.

Risques réglementaires spécifiques à certaines pêcheries et à certaines régions

Les risques spécifiques à une pêcherie ou une région peuvent évoluer d'une année sur l'autre. En 2007, pour les régions métropolitaines, ils portaient par exemple sur :

- les espèces soumises à des plans ou à des mesures temporaires de reconstitution

Mise à jour de l'indicateur

La liste nationale est ensuite affinée localement. Elle est enrichie par les DRAM, puis les CROSS référents la complètent. Cette liste est ensuite mise à jour régulièrement selon les modalités suivantes :

- Pour une infraction commise, l'indicateur de sensibilité évolue d'une unité,
- Pour deux infractions commises ou plus, l'indicateur de sensibilité évolue de deux unités,
- Si aucune infraction n'est commise, l'indicateur de sensibilité diminue d'une unité.

Il est uniquement tenu compte des infractions suivantes (cf. risques réglementaires) :

- Dépassement de quotas/sous quotas alloués,
- Manquements aux obligations relevant du système de suivi des navires par satellite (VMS) et aux obligations déclaratives,
- Non respect des lieux de débarquement autorisés,
- Non respect des mesures de limitation de l'effort de pêche,
- Non respect de l'interdiction des arts traînants dans la bande des trois milles,
- Non respect des tailles minimales de capture,
- Non respect des mesures techniques,
- Obstruction à la tâche des inspecteurs de pêche dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle du respect des règles de la PCP,
- Pêche sans licence valide et/ou sans autorisation de pêche requise par les règles de la PCP.

Dans le cadre de l'animation du dialogue opérationnel au plan départemental, les CROSS référents assurent la diffusion de cette liste aux inspecteurs des pêches placés sous leur autorité ainsi qu'aux unités appartenant aux autres ministères concourant à la mise en oeuvre du régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

B. Programmation des contrôles

A partir de l'analyse de risque, les administrations compétentes rédigent des plans de contrôle : un programme annuel de contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche décliné ensuite en plans de façade et en plans régionaux de contrôle.

Plan de contrôle national

Le programme national de contrôle vise à faire respecter les mesures prévues par la Politique Commune des Pêches (PCP) et notamment les mesures concernant le système communautaire de contrôle et d'exécution, ainsi que les mesures spécifiques de contrôle et d'inspection prévues par les Organisations Régionales de Pêche (ORP).

Ce programme de contrôle des pêches concerne les territoires français communautaires (métropole et DOM). S'agissant des autres territoires pour lesquels l'Etat a conservé une compétence de gestion des ressources et des activités économiques (Saint Pierre et Miquelon, Mayotte, Iles Eparses, TAAF, Wallis et Futuna, Polynésie française), les mesures de contrôle font l'objet d'une circulaire séparée.

Dans ce document, sont déterminés les niveaux de contrôle et d'inspection. Les objectifs de contrôle sont assignés aux administrations compétentes en fonction des caractéristiques principales du marché français et des moyens de contrôle existants. Que ce soit en mer ou à terre, le plan de contrôle établit chaque année des objectifs à atteindre.

Objectifs quantitatifs de contrôle en mer et au débarquement

En 2007, la définition du niveau de contrôle à exercer sur les navires en mer et au débarquement repose sur les approches suivantes (Circulaire DPMA/SDPM/C2007-9601) :

- les navires portés sur la liste de façade des navires cibles sont inspectés en mer et au débarquement en fonction, notamment, de leur coefficient de sensibilité,
- le niveau d'inspection au débarquement est fixé selon deux critères : soit 5% du tonnage de chaque espèce prioritaire débarqué par les navires immatriculés dans les ports de la façade soit un nombre d'inspections au débarquement des navires cibles fixé annuellement, en soulignant que l'approche la plus ambitieuse des deux doit être obligatoirement retenue,
- l'inspection au débarquement, en raison de l'exhaustivité qu'elle permet, doit être systématiquement privilégiée,
- la fongibilité du nombre d'inspections en mer et au débarquement est asymétrique : il est possible de réduire le nombre d'inspections en mer au profit du nombre d'inspections au débarquement mais pas l'inverse,
- les inspections liées aux orientations thématiques du contrôle des pêches maritimes en 2007 sont incluses dans les objectifs en nombre ou en tonnage indiqués plus haut,
- par contre, dans le cadre des plans de reconstitution, 20 % des débarquements de cabillaud ou de merlu d'une quantité supérieure à 2 tonnes doivent être inspectés au débarquement,
- les espèces prioritaires sont : le merlu, le thon rouge, le cabillaud, la sole de Manche Ouest, la sole du golfe de Gascogne, l'anchois du golfe de Gascogne, la langoustine, le germon, les espèces profondes sous TAC et quotas.

Un seuil minimal d'inspections des navires par façade est, néanmoins, défini de manière

Plans de contrôle régionaux

Le plan de façade ou plan de contrôle-mer est destiné à organiser la mise en œuvre du régime de contrôle des navires de pêche en mer et au débarquement sur une façade maritime dans une approche analytique (Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9603). Le plan de contrôle régional ou plan de contrôle-terre est destiné à organiser dans une région administrative, la mise en œuvre du régime de contrôle des points de débarquement, des halles à marée, des premiers acheteurs, des transports, des GMS, des détaillants indépendants, des transformateurs et des restaurateurs dans le cadre d'une approche analytique (Circulaire DPMA/SDPM/C2005-9617).

Dans chaque région, le plan spécifique de contrôle est élaboré par le coordonnateur régional du contrôle des pêches en liaison avec l'ensemble des administrations concernées :

- le plan de contrôle mer par façade maritime est élaboré par les services du DRAM de façade ayant autorité sur le CROSS référent en matière de police des pêches (DRAM Haute Normandie - Cross Gris Nez ; DRAM Bretagne - Crossa Etel, DRAM PACA - Cross Lagarde). Les contrôles au débarquement sont inclus dans ce plan ;
- le plan de contrôle à terre par région administrative est élaboré par le directeur régional des affaires maritimes dans les régions littorales et par le directeur régional de la DGCCRF en régions non littorales.

Les plans régionaux doivent systématiquement rappeler les priorités telles que définies dans toutes les instructions nationales s'appliquant à la région considérée (programme annuel de contrôle des pêches, actions spécifiques à l'encontre de la capture et de la commercialisation de poisson sous taille, programme national de contrôle du cabillaud...).

Contenu des plans de contrôle régionaux

Les plans de contrôle mer par façade doivent, notamment, comprendre les éléments suivants (non exhaustifs) : la typologie des flottilles, la typologie des infractions, la typologie des points de débarquement et des halles à marée, les lignes directrices en matière de recherche d'infraction, le rapprochement de l'image de situation de zone et image VMS, le protocole de contrôles au débarquement, les plans de délivrance et le recueil des livres de bord/déclarations de débarquement, des fiches de pêche et recherche des infractions, les mesures spécifiques liées à certaines problématiques.

Les priorités peuvent être thématiques (espèces, engins de pêche...), méthodologiques (contrôle de documents) ou encore définies par zone ou périodes. A ces priorités doivent être ajoutées celles d'importance régionale non mentionnées dans les instructions nationales ou survenues en cours d'année.

Les plans de contrôle régionaux doivent étudier la typologie des circuits de commercialisation et tout particulièrement les aspects logistiques.

Chaque programme régional de contrôle des pêches à terre doit comprendre des annexes recensant : les coordonnées de contacts désignés au sein de l'ensemble des services des différentes administrations concernées et la liste exhaustive (nom social, adresse, numéro de téléphone, etc.) des objectifs de contrôles existant dans la région concernée à savoir : lieux de débarquement, halles à marée, mareyeurs et grossistes, poissonneries : GMS/indépendants/ambulants, restaurateurs spécialisés en produits de la mer, transporteurs, transformateurs.

Objectifs et programmation des contrôles

Dans les plans de contrôle régionaux, les objectifs de contrôles sont fixés à partir des valeurs guides d'inspection définies dans le plan de contrôle national. Les priorités de contrôle sont transposées en chiffres selon la ventilation la plus fine possible (en mer, ventilation par type de pêcherie ou zone de pêche ; à terre, ventilation par département au minimum). Les valeurs cibles peuvent être formulées en nombre de contrôles, en pourcentage des débarquements ou en tonnage suivant les espèces ou les pêcheries.

Afin de procéder à une répartition optimale des moyens existants en fonction des besoins exprimés, il doit être procédé à :

- un état des lieux des moyens disponibles des différentes administrations sur la façade et/ou dans la région considérée en équivalent temps plein si possible.
- une répartition de ces moyens sur les différents points de contrôle existants (criées, poissonneries, ..., en régions littorales ou non).

Les objectifs chiffrés doivent ensuite être répartis localement par rapport aux moyens disponibles, de sorte que chaque unité de contrôle de chaque administration puisse avoir une vision claire du nombre de contrôles, répartis par point de contrôle, demandés pour l'année à venir.

Finalement, les objectifs chiffrés sont déclinés en objectifs mensuels de contrôles à réaliser. Ces objectifs doivent être réévalués, notamment, au sein du comité régional de pilotage en fonction de l'occurrence délictuelle par secteur d'activité.

Plans de contrôle départementaux

Dans certains départements, les plans régionaux peuvent être déclinés en plans départementaux. En Bretagne, des plans de contrôle sont ainsi mis en place par les DDAM et le chef de l'AIML dans le Finistère et le Morbihan.

Manuel de procédures

Un manuel de procédures, édité par la DPMA, sert de document de travail destiné en interne aux administrations en charge du contrôle des pêches (ouvrage non disponible sur le marché). Ce manuel décrit notamment la stratégie de contrôle, sa mise en œuvre ainsi que les types d'inspection. Il comporte, aussi, l'analyse de risque, les recommandations méthodologiques en matière de contrôle, les éléments relatifs à la constatation des infractions, un jeu de photographies des espèces communautaires comportant les tailles minimales de capture ainsi que les normes communes de commercialisation et les références des textes. Il comporte, en outre, les objectifs du plan national de contrôle des pêches, le plan de façade maritime et le plan de contrôle régional. Ce manuel de procédure doit être bien connu de tous les agents impliqués dans le régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

II Mise en œuvre du contrôle

La DPMA exerce le pilotage du régime de contrôle en établissant une politique intégrée, fondée sur une analyse des risques et une programmation préalable des opérations. Chaque année, elle définit le plan de contrôle et établit le cadre d'analyse qui permet de définir la liste des navires, établissements et transporteurs cibles. Elle détermine leur liste primaire en fonction du résultat de la compilation des données disponibles et des principes de l'analyse de risques. Les campagnes de contrôle programmées au plan national font l'objet, de la part du ministère de l'agriculture et de la pêche, d'une information préalable au ministère de la justice qui sensibilisera par tout moyen approprié les parquets concernés.

II. 1. Organisation opérationnelle des contrôles

Remarque préliminaire : l'organisation opérationnelle des contrôles est développée ici à partir du modèle breton. Ce modèle est très spécifique :

- la DRAM ne dispose pas de service de contrôle des pêches : seul un cadre est, parmi d'autres attributions, coordinateur régional du contrôle des pêches à terre
- en revanche, les quatre DDAM dans des départements où l'activité pêche est généralement très importante ont toutes un service étoffé de contrôle des pêches : entre 8 et 20 personnes selon les DDAM, avec des contrôleurs et donc des relations de coordination des activités de contrôles à l'échelle départementale.

Une grande partie des missions est ainsi dévolue à l'échelon départemental. Or, en général, le rôle de la DRAM est plus important car elle rayonne sur plusieurs départements et est en relation directe avec les services de contrôle. Ce schéma, où le niveau départemental est très actif au niveau de la coordination, se retrouve principalement dans les secteurs dans lesquels un département concentre une forte activité pêche alors que le département siège de la DRAM a une activité de pêche moindre. C'est le cas des Côtes d'Armor ou du Finistère par rapport à l'Ille et Vilaine où se situe la DRAM.

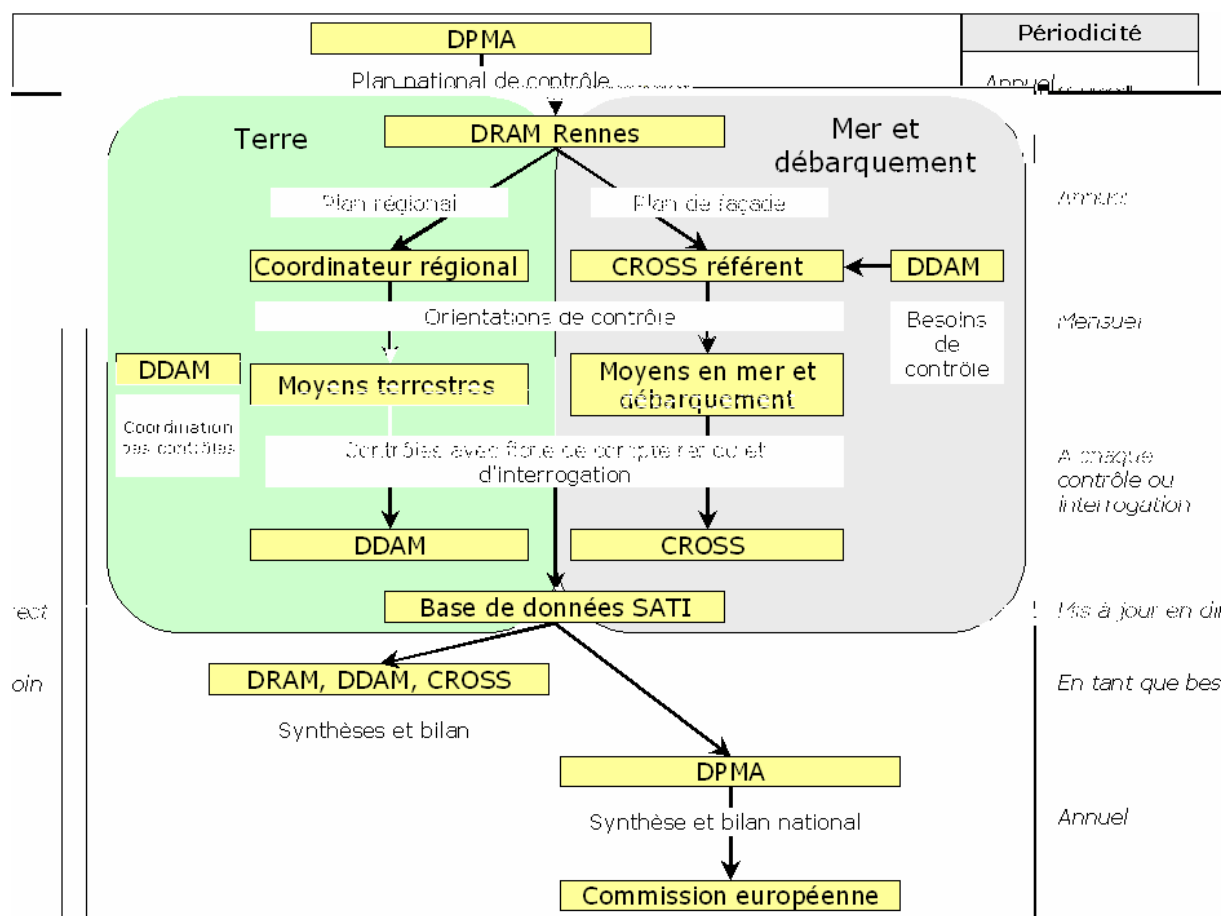
De plus, les DRAM françaises sont en même temps DDAM, à l'exception de la DRAM Bretagne. La DDAM d'Ille-et-Vilaine ainsi que le cadre AIML d'Ille-et-Vilaine sont installés à Saint-Malo ; elle est totalement distincte de la DRAM installée à Rennes qui la gère comme les trois autres DDAM de Bretagne.

A. Description générale

La planification générale du contrôle des pêches est assurée par le coordinateur régional⁴ (Figure 3). En Bretagne, le directeur régional des affaires maritimes établit tous les ans, un plan de contrôle "mer" pour la façade Atlantique – Manche Ouest et un plan de contrôle "terre" pour la région Bretagne, qu'il transmet aux Directions départementales des Affaires Maritimes (DDAM). Les opérations de contrôle font l'objet d'une information préalable auprès des procureurs généraux près des Cours d'appel ainsi que des procureurs de la République territorialement compétents par le coordinateur régional du contrôle des pêches.

⁴ Coordonnateur régional du contrôle des pêches : placé sous l'autorité du préfet de région, il s'agit du directeur régional des affaires maritimes territorialement compétent dans les régions littorales et du directeur régional de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) dans les régions non littorales. Le ressort du coordinateur régional du contrôle des pêches est la région administrative (Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9613)

Figure 3 : Organisation opérationnelle des contrôles en Bretagne



Source : d'après la DRAM de Bretagne

Pour les contrôles en mer, les DDAM transmettent au CROSS leurs besoins mensuels de contrôle, indiquant les activités, les zones de pêche et les flottilles devant faire l'objet d'une surveillance. A partir de ces indications et des objectifs du plan de façade, les CROSS définissent les orientations de contrôle qu'ils diffusent à tous les moyens de contrôle et à leur service de rattachement. Le CROSS assure le contrôle opérationnel des moyens de contrôle en mer et à ce titre, oriente et conseille les unités, en amont par des ordres de mission et pendant la patrouille. Pour les pêches côtières, le CROSS pourra orienter l'unité de contrôle vers le chef de service de l'Action Interministérielle de la Mer et du Littoral (AIML) de la DDAM compétente.

En Bretagne, le CROSS référent est le CROSS Etel (Atlantique – Manche-Ouest). Ce dernier délègue au CROSS Corsen le contrôle opérationnel des contrôles pour les pêcheries côtières en Manche-Ouest. Il s'agit d'une autre spécificité de la Bretagne, les autres CROSS référents assurent l'intégralité du contrôle des pêches de leur secteur. Ainsi, le CROSS Jobourg ne s'occupe que du sauvetage de son secteur. C'est, par exemple, le CROSS référent Gris Nez qui s'occupe de la pêche à la Coquille Saint-Jacques y compris en Basse Normandie.

Pour les contrôles à terre, les DDAM établissent leurs besoins de contrôle. Sur la base des objectifs définis dans le plan national et les plans régionaux de contrôle des pêches, le service de l'AIML définit des orientations de contrôle à terre et les transmet à tous les moyens de contrôle et administrations de son ressort géographique en charge du contrôle des pêches maritimes et des produits. Les contrôles sont effectués dans le cadre fonctionnel des différentes unités. Les services AIML des DDAM organisent régulièrement des réunions inter-services pour s'assurer du respect des objectifs assignés et préparer des opérations conjointes aux services concernés.

A l'issue de toute opération de contrôle, des fiches compte-rendu sont remplies par l'unité qui a procédé à l'inspection. Les contrôles des navires en mer ou au débarquement donnent lieu à la rédaction d'une fiche de contrôle "navire" et les contrôles en aéronefs à la rédaction d'une fiche "aéronef". Les contrôles des produits débarqués sur le lieu de débarquement ou lors de leur transport ou commercialisation apparaissent sur la fiche "terre". En cas d'infractions constatées, les procès verbaux sont adressés aux parquets avec copie aux services des affaires maritimes dans les régions littorales et au DGCCRF dans les régions non littorales. Ces transmissions s'effectuent dans un cadre préalablement validé par la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) de la Chancellerie. Le bureau du contrôle des pêches adresse une copie de toutes les procédures, y compris celles sanctionnées par des mesures administratives à la DACG.

Depuis 2006, lors du contrôle ou après le contrôle, les inspecteurs saisissent les fiches de compte-rendu dans le Système Automatisé de Traitement des rapports d'Inspection (SATI), développé par le ministère de l'agriculture et de la pêche, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture. La finalité principale de SATI est de mettre en place un registre informatisé des comptes-rendus d'inspection et de contrôle des pêches maritimes dans le cadre de la mise en oeuvre du régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche ou de dispositions de contrôle des pêches strictement nationales. L'application SATI permet aux agents habilités de saisir les données relatives aux comptes-rendus d'inspection, de consulter les données relatives à l'ensemble des inspections réalisées, d'effectuer des tris avec ou sans application de filtres et d'établir des statistiques à des fins d'évaluation et de programmation opérationnelle. Cette application accessible en ligne permet aux DDAM, CROSS et DRAM d'accéder au compte-rendu des contrôles et ainsi de pouvoir réaliser des bilans et des synthèses dès qu'il y a un besoin. Le bureau du contrôle des pêches du ministère de l'agriculture et de la pêche établit chaque année, à partir de ces synthèses, un rapport annuel adressé à la Commission européenne.

En parallèle de ces opérations, la DPMA suit, au plan opérationnel, la réalisation de la programmation des actions de contrôle dans le cadre des plans de contrôle mer de façade et des plans de contrôle régionaux à terre. Elle anime le pilotage des opérations de contrôle des transports en liaison avec les coordonnateurs régionaux du contrôle des pêches. De plus, la DPMA a pour mission de collecter les renseignements, de les exploiter et d'en assurer la diffusion entre les régions. Elle doit faciliter l'organisation de contrôles "remontants" entre les régions non littorales et les régions littorales.

En plus des inspections directes, la DPMA définit les protocoles et le calendrier des inspections de second niveau en liaison avec les inspections générales des services des ministères concernés et procède à leur mise en oeuvre. Une analyse ex-post des inspections et un suivi des procédures sont ensuite menés par la DPMA.

B. Services et moyens concernés

Conformément aux orientations des plans de contrôle, les services sont répartis en fonction de la nature des cibles (Tableau 1). Les contrôles des navires en mer et au débarquement sont distingués des contrôles à terre. Chaque service concourt à l'action de police des pêches dans le cadre normal de ses activités. Chaque service a reçu une formation qui peut être différente suivant le corps de métier. Certains services sont plus spécialisés suivant l'objet du contrôle.

Tableau 1 : Répartition des services en fonction du type de contrôle

	Lieu de contrôle	Services pouvant réaliser le contrôle	Services pouvant <i>accessoirement</i> participer au contrôle
MER	Inspections des navires en mer	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • gendarmerie maritime • douanes • marine nationale 	<ul style="list-style-type: none"> • gendarmerie nationale (brigade nautique)
	Inspections des navires au débarquement	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • gendarmerie maritime 	<ul style="list-style-type: none"> • gendarmerie nationale (brigade nautique)
TERRE	Inspections des débarquements dans les points de débarquement	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • gendarmerie maritime • services vétérinaires 	<ul style="list-style-type: none"> • douanes • gendarmerie nationale (brigade nautique)
	Inspections des débarquements dans les halles à marée	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • services vétérinaires • services de la concurrence, consommation et répression des fraudes 	<ul style="list-style-type: none"> • gendarmerie maritime
	Inspections des établissements de transports	<ul style="list-style-type: none"> • douanes • services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes • services vétérinaires 	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • gendarmerie maritime dans les régions littorales <p>Sécurisation des périmètres par la gendarmerie nationale ou la police nationale selon le cas.</p>
	Inspections des établissements de la filière produits de la mer (hors transport)	<ul style="list-style-type: none"> • services de la concurrence, consommation et répression des fraudes • services vétérinaires 	<ul style="list-style-type: none"> • affaires maritimes • gendarmerie maritime dans les régions littorales.
	Points d'inspection frontaliers	<ul style="list-style-type: none"> • douanes • services vétérinaires 	<ul style="list-style-type: none"> • services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Source : DPMA

Chaque administration et service dispose, pour les inspections liées au contrôle des pêches, de moyens techniques et humains qui sont détaillés dans le tableau suivant (Tableau 2).

Tableau 2 : Moyens techniques et humains par administration et service

Administration ou service	Zone d'action	Moyens		Agents habitabilités aux contrôles
		Nautique	Aériens	
Affaires maritimes	zone de protection écologique et zone économique exclusive + missions ponctuelles hors ZEE	Patrouilleurs de surveillance des pêches Vedettes régionales Unités littorales (ULAM) couvrant la zone côtière		Administrateurs des Affaires maritimes, Inspecteurs des Affaires maritimes, Officiers des corps techniques et administratifs, Contrôleurs, Syndics des gens de mer, Techniciens
Marine Nationale	Sans limitation	Patrouilleurs de service public Ponctuellement : autres navires remorqueurs de haute mer, frégate	Avions de surveillance maritime et hélicoptère lourds et légers	Commandants, commandants en second et officiers en second des bâtiments et les chefs de bord des aéronefs
Gendarmerie maritime	ZEE/ZPE	Patrouilleurs, Vedettes et zodiacs		Gendarmes maritimes
Douanes	ZEE/ZPE + missions ponctuelles hors ZEE (ex : coopération européenne et Polynésie)	Patrouilleurs Vedettes garde-côtes Vedettes de surveillance rapprochée	Avions de patrouille + hélicoptères légers	Agents des douanes
DDCCRF	Tous départements Métropole et Outre Mer			Agents de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Services vétérinaires	Tous départements Métropole et Outre Mer			Inspecteurs de santé publique vétérinaire, ingénieurs et techniciens des services vétérinaires
Gendarmerie nationale et police	Moins de 3 milles des côtes	Embarcations légères normalement mises à l'eau par remorque routière. Vedettes pour assurer la continuité territoriale avec les îles	Hélicoptères légers (mission principale à terre)	Officiers et agents de police judiciaire

Source : DPMA

Aux agents habilités aux contrôles cités ci-dessus, s'ajoutent les gardes jurés et les prud'hommes pêcheurs dépendant d'organismes professionnels (comités des pêches, prud'homies), les agents de police de la pêche fluviale jusqu'à la limite de salure des eaux et au-delà pour les espèces vivant également en eau douce. Ces derniers agents travaillent soit pour l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) ou pour l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA). Leurs procès verbaux doivent être "affirmés" sous trois jours par le juge d'instance, sauf pour les agents des eaux et forêt et de la navigation intérieure.

Tous les ans, chaque Etat membre présente un rapport annuel sur la manière dont il a mis en oeuvre le "règlement contrôle" (Règlement CEE n° 2847/93). Une compilation de ces informations est publiée, tous les trois ans, par la Commission européenne dans un rapport d'évaluation sur l'application du règlement par les États membres (Commission européenne, 2007a). Les informations disponibles pour la France sur les moyens de contrôle sont présentées dans le tableau suivant pour la période 2004-2005 (Tableau 3). Les informations relatives à la période 2006-2007 sont données à titre indicatif et font l'objet d'investigations complémentaires.

Tableau 3 : Moyens de contrôle déclarés à la Commission européenne

	2004		2005	
Nombre de navires participant au contrôle des pêches au large	Affaires maritimes	5	Affaires maritimes	5
	Marine Nationale	17	Marine Nationale	17
			Douanes	25
Nombre de navires participant au contrôle des pêches côtières	Affaires maritimes	64	Affaires maritimes	64
	Gendarmerie maritime	23	Gendarmerie maritime	27
Nombre d'avion effectuant des missions de surveillance des pêches	Marine Nationale et gendarmerie nationale	20	Marine Nationale	9
			Douanes	8
Nombre d'inspecteurs en équivalent temps plein (qui passent plus de 50% du temps au contrôle des pêches)	Affaires maritimes	265	Affaires maritimes	265

Source : DPMA

Ce tableau ne prend pas en compte tous les moyens mis en oeuvre pour le contrôle des pêches. Seuls sont pris en compte les moyens participant à plus de 50 % de leur temps au contrôle des pêches. Par exemple, pour le nombre d'inspecteurs ne sont pas pris en compte les agents de la DGCCRF (responsables pour toutes les régions non littorales ou non du contrôle des pêches et produits de la mer), les agents des douanes, de la gendarmerie nationale et maritime, de la marine nationale... pour lesquelles aucun agent pris individuellement passe plus de 50 % de son temps au contrôle des pêches. Les agents des services vétérinaires qui peuvent passer plus de 50 % de leur temps aux contrôles en halles à marée ou dans les MIN ne sont pas non plus comptabilisés dans ce tableau.

En 2006, le nombre de navires participant au contrôle des pêches au large est d'environ 50 dont 5 appartiennent aux Affaires maritimes. En ce qui concerne les autres navires, il s'agit principalement de navires des douanes ou de la marine nationale. De plus, d'autres navires peuvent intervenir ponctuellement. Pour les pêches côtières, le contrôle est effectué par environ 65 vedettes (principalement des Affaires maritimes et de la gendarmerie maritime) et une centaine d'unités plus légères (petites vedettes, unités des brigades nautiques, de la gendarmerie nationale, zodiacs des Affaires maritimes ou de la gendarmerie maritime). En plus de ces moyens nautiques, des aéronefs participent à la

police des pêches : 8 aéronefs pour les douanes participent régulièrement, les aéronefs de marine nationale situés sur les diverses bases du littoral peuvent être sollicités ainsi que les hélicoptères embarqués sur certaines frégates.

Le nombre d'inspecteurs qui participent à la police des pêches est estimé à environ 700 Equivalent Temps Plein (ETP). Ces emplois en ETP sont répartis de la manière suivante pour l'année 2007 (Tableau 4).

Tableau 4 : Répartition des emplois liés à la police des pêches (en ETP) par service en 2007

	Emplois en ETP
Affaires maritimes	260
Marine Nationale et gendarmerie maritime	100 (Total de 863 incluant les équipages)
Services vétérinaires	120 minimum
Services de la concurrence, consommation et répression des fraudes	100
Gendarmerie nationale	50
DPMA	7
Total	637 minimum

Source : DPMA, Affaires maritimes, marines nationales

II. 2. Description des contrôles

A. Les différents types de contrôle

Les contrôles s'exercent à différents niveaux de la production à la commercialisation. Il peut s'agir de contrôles directs des navires ou des entreprises de commercialisation mais aussi de contrôles indirects à partir des données documentaires. Suivant le type de contrôle, les objectifs et la méthodologie diffèrent.

A ces contrôles dits de "premier niveau", s'ajoutent des contrôles de "second niveau" organisés par le ministère de l'agriculture et de la pêche (DPMA) avec les services inspections générales pour vérifier la mise en œuvre de la politique commune de pêches.

Contrôle des navires

Les inspecteurs chargés du contrôle peuvent réaliser des contrôles directs à bord des navires en mer, quand les navires sont à quai ou au moment du débarquement des captures ou produits. Dans tous les cas, une procédure méthodologique décrit le déroulement de l'inspection (Manuel de procédures de contrôle des pêches). En général le suivi de la méthodologie impose de réaliser une inspection complète. Lors des contrôles, il s'agit de veiller au respect des règles communautaires et nationales qui concernent notamment :

- les mesures techniques (pourcentage d'espèces cibles, maillage, dispositifs chaluts),
- les mesures sur les quotas (enregistrement des captures et suivi des débarquements,...),
- les mesures sur les efforts de pêche (contrôle du nombre de jours de pêche, possessions de licences, accès à certaines zones de pêche...),
- les mesures de contrôle (VMS, notification de préavis, ports désignés, marquage des navires...),
- les tailles minimales de captures...

Contrôle des navires en mer

En mer, le navire peut être contrôlé de manière directe par un inspecteur à bord mais aussi faire l'objet d'un contrôle aérien. A bord, l'inspection commence par le contrôle de l'identification du navire puis les contrôleurs montent à bord. Suivent le contrôle des documents de bord (documents généraux et documents de pêche, zone de pêche déclarée par rapport à celle reportée par sa balise VMS ou sur le journal de bord), le contrôle des captures, le contrôle des engins de pêche...

Les contrôles aériens permettent de faire des "situations de zone" : les aéronefs quadrillent la zone et renvoie au CROSS des images avec la position réelle des navires. Ces images sont comparées aux images fournies par les CROSS avec les positions VMS des navires. Dans le cas de présence en mer de patrouilleurs, ces situations de zone peuvent être utilisées pour cibler les contrôles à bord en guidant les patrouilleurs. Ce type de contrôle permet alors de recueillir des renseignements.

Contrôle des navires à quai

Dans un premier temps, le contrôle porte sur la vérification des obligations administratives, il s'agit notamment de la vérification du positionnement du navire au regard de la réglementation des pêches, de l'existence et de la complétude du journal de bord, de l'existence des marques d'immatriculation, de la présence des documents de bord et de la balise VMS. La phase opérationnelle comporte ensuite plusieurs contrôles : contrôles de la localisation de la zone de pêche du journal de bord avec les données VMS fournies par le CROSS, des droits de pêche, du journal de bord, de la cale, des engins,...

Remarque : Lors des contrôles de navires de pêche français, les agents des affaires maritimes et de la gendarmerie maritime procèdent à la vérification d'autres points liés à la réglementation française (rôle d'équipage, brevets des personnes embarquées, points de sécurité).

Contrôle lors du débarquement

Lors de ces contrôles, les inspecteurs s'intéressent aux captures débarquées : vérification des espèces autorisées et du respect des tailles minimales de capture, comptage des récipients, contrôle du poids de ces récipients pour une estimation globale des quantités débarquées, contrôle des pourcentages d'espèces cibles, vérification de la destination des captures autres que la criée, vérification de la déclaration de débarquement, notes de ventes et obligations déclaratives connexes... Seront aussi contrôlés la réglementation relative aux mesures techniques, le journal de bord et les autorisations administratives, l'installation à bord et le bon fonctionnement des balises de positionnement par satellite (VMS). De plus, une vérification de ces données avec celles inscrites au journal de bord est effectuée pour vérifier la régularité de la pêche (contrôle croisé).

Contrôle des entreprises de la filière

Toutes les entreprises de la filière des produits de la mer sont susceptibles d'être contrôlées : halles à marée, marchés de gros, mareyeurs, grossistes, transformateurs, transporteurs, poissonniers, grandes et moyennes surfaces ou autres détaillants... Les contrôles doivent permettre de vérifier, auprès de tous les opérateurs concernés, l'application des règles communautaires relatives au transport et à la commercialisation des produits de la mer, en particulier l'application et la conformité :

- des normes communes de commercialisation et, en particulier, des tailles et calibres minimaux définis par la réglementation communautaire,
- des mécanismes d'intervention sur le marché et, en particulier : du retrait des produits du marché à des fins autres que la consommation humaine, du stockage et/ou de la transformation des produits retirés du marché,
- des obligations déclaratives, notamment lors du transport par voie terrestre des produits de la mer,
- des règles relatives à l'information des consommateurs.

Contrôle lors de la première vente

Les inspections portent sur la vérification des tailles minimales de captures autorisées, sur le contrôle de l'identité des produits (nom, espèces non autorisées...) et sur le contrôle de la note de vente. Une éventuelle comparaison avec le journal de bord peut être effectuée après application des coefficients de conversion pour vérifier la régularité de la pêche au regard des mesures techniques.

Contrôle après la première vente

Le contrôle à terre des espèces, des tailles minimales biologiques et des calibres minimaux de commercialisation doit constituer la priorité pour l'ensemble des services de l'Etat susceptibles d'effectuer des contrôles à tous les stades de la commercialisation, y compris lors du transport.

Il convient de s'assurer également du respect des autres dispositions, en prévoyant des contrôles ciblés sur : le tri effectif des produits selon leur calibrage et leur fraîcheur, la présence et la conformité de l'étiquetage sur les lots, le respect des dénominations commerciales officielles, la conformité du poids net des lots et des caisses standardisées, la mise en place et le respect du plan d'échantillonnage pour les petits pélagiques.

La dénomination commerciale du produit, la zone de capture ou le pays d'élevage et le mode de production sont les trois mentions obligatoires au stade de la vente au consommateur. La présence de ces informations, par un étiquetage et sur document commercial, doit être vérifiée à chaque stade de commercialisation du produit, dès la première mise en marché. Le nom scientifique de l'espèce doit obligatoirement être indiqué, sauf lors de la remise au consommateur, où il est facultatif.

Lors de contrôle du transport, les inspecteurs vérifieront, notamment, les documents déclaratifs qui attestent de l'origine de la marchandise, le respect de la taille minimale et procéderont à la comparaison des quantités détenues à bord du camion avec les celles portées sur les documents de bord.

Contrôle des données

Ce type de contrôles peut s'effectuer sans contrôle physique du navire. Au moment du débarquement ou juste après, différentes procédures de contrôles sont mises en place au niveau local. Il s'agit de procédures de contrôles croisés par sondage avec comparaisons entre les données du journal de bord, de la déclaration de débarquement, de la note de vente, des quantités observées par comptage, des contrôleurs, des factures, des données VMS. Ces contrôles sont généralement réalisés par les services AIML des DDAM. Ces derniers mettent en place un plan d'échantillonnage pour ce type de contrôles.

Ce croisement permet :

- de vérifier les quantités capturées pour contrôler notamment le respect des répartitions par espèce inscrite au journal de bord et pour s'assurer de l'enregistrement correct des captures ;
- de vérifier le respect des zones de pêche ;
- de s'assurer, à partir des chiffres réels de captures, du respect des pourcentages autorisés d'espèces cibles prévus dans le règlement des mesures techniques (Règlement CE 850/98);
- de renforcer la procédure dans le cas d'infractions.

D'autre part, des contrôles systématiques sont réalisés par la DDAM qui ont pour but de s'assurer : de la remise de tous les journaux de bord et des déclarations de débarquement, des notes de ventes dans les délais, de la qualité et de l'exactitude (contrôle formel) des informations portées dans ces documents. La DDAM transmet ensuite ces documents au CNTS.

Contrôle de second niveau

Afin de s'assurer de l'efficacité des procédures et de leur mise en œuvre par les services, des missions d'inspection de second niveau sont organisées par le ministère de l'agriculture et de la pêche (DPMA) avec les inspections générales des services qui concourent à la mise en œuvre de la police des pêches. Le bureau du contrôle des pêches prépare ces inspections conjointes entre le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) et les autres inspections générales concernées lors des contrôles programmés. Dans ce cadre, il anime et prépare le programme d'inspections mais peut aussi participer aux inspections de second niveau (dans le cas de la présence d'inspecteurs communautaires).

Ces inspections sont réalisées à partir d'une grille d'audit élaborée à partir d'un protocole de suivi de la réglementation. Elles visent notamment à s'assurer de la bonne mise en œuvre de la police des pêches, du niveau global de connaissances des agents, et de l'application du manuel de procédures de contrôle des pêches.

B. Chronologie des opérations

Une charte du contrôle des pêches maritimes a été mise en place en 2006 par la DPMA, pour s'assurer notamment que ces contrôles se déroulent sans désorganiser l'activité économique. Cette charte présente la finalité et les modalités pratiques du contrôle des pêches maritimes. Elle définit les bonnes pratiques, garantes de relations respectueuses entre les inspecteurs des pêches et les professionnels de cette filière. Cette charte est résumée dans les paragraphes suivants.

Toute opération d'inspection à la mer ou au débarquement ne doit être engagée sans une information préalable du CROSS référent. De manière générale, et sauf indice grave ou concordant sur des comportements contraires aux principes de la Politique Commune de la Pêche, un navire de pêche français ne doit pas être inspecté par les autorités françaises plus d'une fois par mois.

Avant le contrôle

En début d'année, les différents plans de contrôle applicables en mer et à terre sont présentés dans chaque région, aux représentants de la filière. Ces plans sont publics et chaque professionnel peut donc en prendre connaissance. Après chaque évolution réglementaire, des rencontres sont organisées pour en faire la présentation aux professionnels.

Chaque inspection fait l'objet d'une préparation fondée sur une analyse du risque. Avant tout contrôle, l'inspecteur se renseigne systématiquement afin de connaître la date du dernier contrôle et son résultat. Si le pêcheur ou le détenteur du produit a déjà fait l'objet d'un contrôle des pêches dans les 30 jours précédents (sauf grossistes, marchés de gros), l'inspecteur évite le contrôle sauf en cas d'infraction flagrante ou d'indices graves. Les inspecteurs se munissent des documents et des matériels nécessaires à la réalisation du contrôle. D'autre part, le patron pêcheur peut demander lui-même une visite des services de contrôle afin de vérifier la conformité de son train de pêche aux dispositions réglementaires.

Pendant le contrôle

Les inspections sont menées à partir de la méthodologie définie dans un manuel de procédures de contrôle des pêches dont chaque agent investi dans des missions de contrôle doit avoir une connaissance approfondie. Les inspecteurs sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle.

Les contrôles sont réalisés pendant les périodes d'activité dans les criées, chez les mareyeurs, les grossistes, les poissonniers, les GMS et en tout temps sur les points de débarquement et à bord des navires. La présence selon les cas, du capitaine du navire, du représentant légal du chef d'établissement, du propriétaire des produits est souhaitable tout au long des opérations de contrôle. Celui-ci est l'interlocuteur des

inspecteurs. L'opérateur du contrôle, peut demander à être assisté d'une tierce personne qui a un rôle d'observateur. L'inspecteur décrit la méthodologie du contrôle qui va être opéré et à sa demande en laisse une copie au capitaine du navire contrôlé.

Pour les contrôles réalisés à terre, les inspecteurs doivent se faire connaître dès l'arrivée dans l'entreprise auprès du représentant légal de la société et/ou du chef d'établissement. A la fin du contrôle, ils doivent faire signer par ce dernier le rapport d'inspection.

Pour les contrôles réalisés en mer, le capitaine du navire de contrôle prend contact par radio selon les procédures ad hoc avec le capitaine du navire choisi pour être contrôlé. Il lui annonce son intention de le contrôler et précise l'heure prévue pour l'embarquement à son bord d'une équipe de contrôle. Le cas échéant, il lui indique qu'il demandera le virage du chalut. Le navire de contrôle doit arborer le pavillon réglementaire signalant une opération de police des pêches. Dans la mesure du possible, l'embarquement de l'équipe de contrôle ne doit pas interrompre ou perturber gravement les opérations de pêche en cours. Le capitaine du navire de pêche prend toutes les dispositions nécessaires pour faciliter l'embarquement de l'équipe de visite : allure, échelle de pilote... Si le navire est en action de pêche, les capitaines du patrouilleur et du navire de pêche définissent ensemble l'heure propice, la moins pénalisante, au virage de l'engin de pêche. Dans le cas d'un chalut, il convient de veiller à assurer une durée usuelle et acceptable au trait. Dans l'attente du virage du chalut, le contrôle pourra être suspendu. Dans ce cas, l'équipe de visite peut rester à bord du navire de pêche ou retourner sur l'unité de contrôle. Le patrouilleur se maintient cependant à proximité du navire à inspecter, pour s'assurer qu'aucune action destinée à faire disparaître l'élément matériel d'une infraction n'est engagée.

Les pièces justificatives utiles et nécessaires (documents du navire, factures d'achat, notes de ventes, documents de transport...) doivent être tenues à disposition des inspecteurs. De même, le déroulement du contrôle doit être facilité, par exemple, en accompagnant les inspecteurs dans les lieux qu'ils demandent à investiguer.

Lorsque les inspecteurs ne peuvent conduire normalement leur mission et sont confrontés à un obstacle au contrôle (refus d'embarquer, de communiquer des documents, entrave au bon déroulement, manque de respect de la personne, sécurité du contrôle et du contrôleur compromise...), ceux-ci quittent le navire ou l'établissement selon le cas. De façon générale, si le comportement de l'opérateur conduit l'inspecteur à ne pas effectuer la visite ou à l'interrompre, le refus de contrôle fait l'objet d'un procès-verbal qui décrit les circonstances de l'obstruction au contrôle. La gravité des faits commis peut conduire au dépôt d'une plainte.

À l'issue du contrôle

L'inspecteur fait part au responsable de ses observations et des infractions qu'il aurait constatées. En cas de demande, les inspecteurs se contentent de préciser la destination des procès verbaux et s'abstiennent de tout commentaire sur les suites éventuelles.

A l'issue du contrôle, le contrôleur fait un rapide compte rendu au capitaine ou le représentant légal de la société et/ou le chef d'établissement, lui explique le résultat du contrôle, lui décrit les éventuelles infractions constatées. Chaque contrôle réalisé doit donner lieu à la rédaction d'une fiche compte-rendu de contrôle de navire (mer/débarquement) ou à "terre". Ce rapport qui décrit les opérations de contrôle, est visé du contrôleur responsable, qui atteste que l'inspection a bien eu lieu. Pour les navires, le commandant du patrouilleur informe le CROSS de la fin et des résultats de l'inspection. Concernant les contrôles aériens, à la suite du contrôle le professionnel responsable est convoqué et signe le compte rendu du contrôle à ce moment là.

Les informations relatives au contrôle réalisé sont entrées dans une base de données sécurisées SATI. Dans le cas d'une inspection de navire, le journal de bord est tamponné et daté à l'issue du contrôle. En cas de constat d'une infraction, un procès verbal d'infraction est dressé, les produits en infraction et les matériels ayant servi à commettre

l'infraction sont appréhendés (via un procès verbal d'appréhension qui a pour finalité d'enlever l'usage des biens ayant servi à commettre l'infraction, par exemple, un engin non réglementaire). Les engins, les produits de la pêche et exceptionnellement le navire peuvent être également saisis dans l'attente de la décision judiciaire.

Le déroutement d'un navire peut être prononcé en cas de découverte d'infractions graves et spécifiques, notamment : absence de balise VMS, absence d'émission VMS sans envoi de message de position par un autre moyen, doutes fondés sur la réalité des espèces et des quantités détenues à bord, obstacle majeur au contrôle, action de pêche dans une zone interdite, présence et/ou utilisation intentionnelle d'engins prohibés à bord, permis de mise en exploitation, autorisation de pêche spécifique ou licence retirée.

Régulièrement, une réunion est organisée au plan régional ou local pour faire un retour d'expérience sur le déroulement des contrôles, sur la compréhension de la réglementation, sur les infractions les plus courantes.

C. Contrôles réalisés

Les statistiques de contrôle disponibles pour la France sont issues du rapport d'évaluation sur l'application du règlement par les États membres publiée par la Commission européenne (Commission européenne, 2007a) et sont présentées dans le tableau suivant (Tableau 5). Ces données, qui ne peuvent être directement rapprochées à celles du tableau 3, font également l'objet d'investigations complémentaires.

Tableau 5 : Activités de contrôle

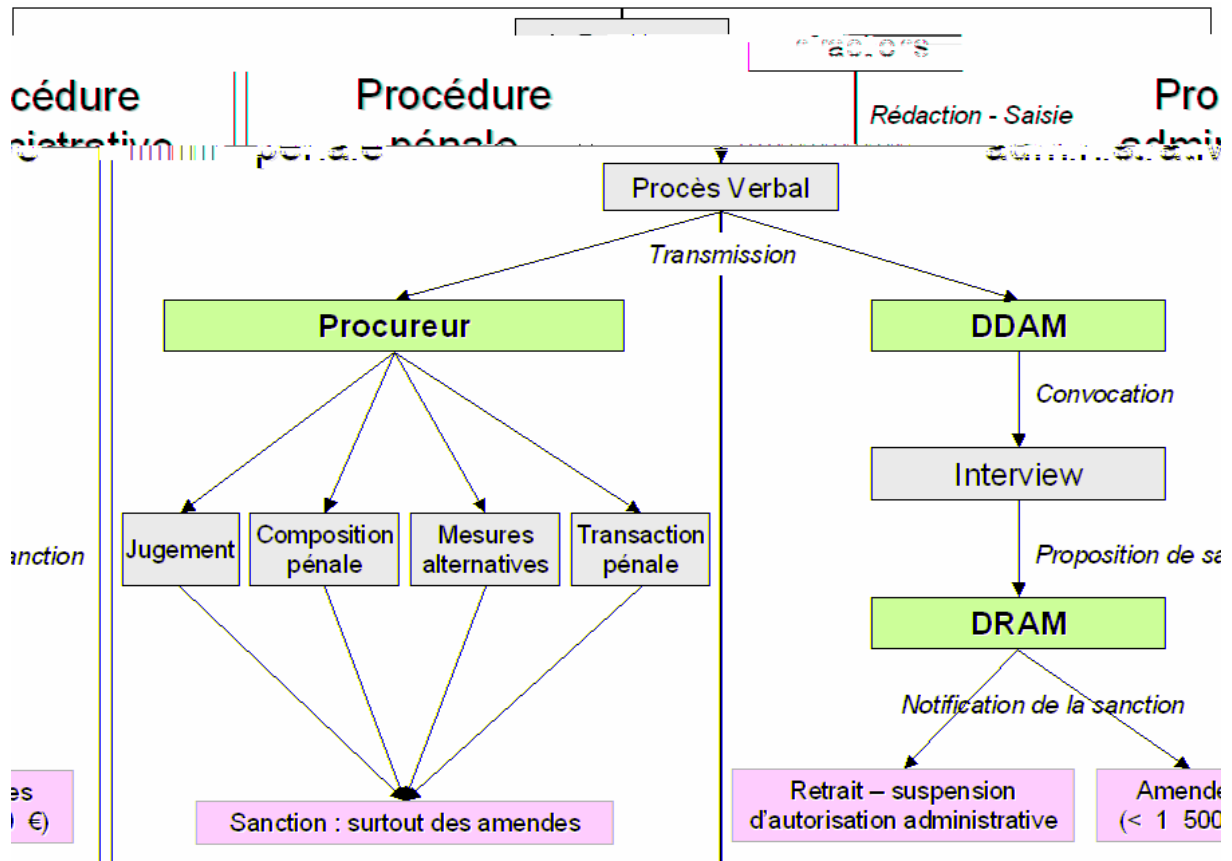
	2004		2005	
Nombre de jours de contrôle en mer	Affaires Maritimes	2 462	Affaires Maritimes	1 323
	Marine Nationale	1 412	Marine Nationale	18 099
	Douanes	3 010	Douanes	2 845
	Gendarmerie	634	Gendarmerie	12 020
	Maritime		Maritime	
Nombre d'inspections en mer		4 116		3 241
Nombre d'heures de surveillance aérienne	Affaires Maritimes et douanes	6 770	Marine Nationale	331
			Douanes	6 208
			Gendarmerie	71
Nombre d'inspections au débarquement		4 878		3 222
Nombre d'inspection lors de la commercialisation		3 775		9 603
Nombre d'inspection lors du transport		-		491
Nombre de contrôles croisés		-		3 222

Source : DPMA

II. 3. Procédures en cas d'infraction

Une infraction peut être poursuivie selon deux procédures qui peuvent être menées en parallèle et aboutir à des sanctions cumulatives : sanctions pénale et/ou administrative. Des procédures distinctes sont suivies pour chacune d'elles (Figure 4).

Figure 4 : Type de procédures en cas d'infractions



Source : d'après DRAM et DPMA

Les deux types de procédures peuvent être engagées concomitamment à l'initiative du procureur de la République (procédure pénale) ou du DDAM (procédure administrative). Le caractère cumulatif de ces procédures est laissé à l'appréciation des autorités compétentes.

A. Procédure pénale

Au niveau judiciaire, les poursuites ont lieu à la diligence du ministère public. Le procureur apprécie la suite à donner aux procédures et décide s'il est opportun d'engager des poursuites, de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites ou de classer sans suite la procédure si les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. Pour les infractions liées à la pêche, les sanctions sont prononcées en vertu des dispositions du décret loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime.

Délits et contraventions

La plupart des infractions à la pêche sont des contraventions voire des délits. En fonction de la nature de l'infraction et de l'historique du pêcheur, l'infraction est qualifiée comme un délit ou une contravention. Les délits sont jugés par le tribunal correctionnel et les contraventions par le tribunal de police. Le délai pour qualifier une infraction de récidive est de cinq ans pour les délits et d'un an pour les contraventions. Les délais de prescription courent à partir de la clôture du Procès verbal (PV). Ils sont d'un an pour les contraventions et de trois ans pour les délits.

Pour les délits, le jugement en correctionnelle intervient dans un délai plus ou moins long après la survenance des faits compte tenu des contraintes inhérentes à la procédure pénale et des délais d'audiencement des dossiers. Les poursuites sont engagées par le procureur de la république. Le directeur de la DDAM, ou son représentant, peut être appelé à l'audience comme conseiller, afin de fournir à la justice les explications techniques nécessaires. Toutefois, si le parquet ne souhaite pas poursuivre, le directeur de la DDAM ou son représentant, après autorisation de la DRAM, peut déclencher des poursuites. Il expose alors l'affaire directement devant le tribunal. A l'issue du jugement, le délai d'appel est de dix jours. L'appel peut être fait par le contrevenant mais aussi par le parquet.

Les délits sont punis d'une peine correctionnelle. Les peines correctionnelles principales sont l'amende (supérieur à 3 750 €) et la peine d'emprisonnement⁵. En matière d'infraction à la pêche, la sanction est généralement une amende⁶. Les délits prévus par l'article 6 du décret du 9 janvier 1852, sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 22 500 €.

Les contraventions sont distinguées en cinq catégories de la moins grave à la plus grave. La peine principale pour résoudre une contravention est l'amende. Le montant de l'amende contraventionnelle est déterminé selon la classe de la contravention commise. Pour chaque catégorie, une peine maximale est fixée (Tableau 6). En matière d'infraction à la pêche, il s'agit essentiellement de contravention de 5^{ème} classe, passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 500 € (article 9 du décret n°89-273).

Tableau 6 : Montant de l'amende en fonction du type de contravention

Classification des contraventions	Montant de l'amende
1 ^{re} classe	38 € au plus
2 ^e classe	150 € au plus
3 ^e classe	450 € au plus
4 ^e classe	750 € au plus
5 ^e classe	1 500 € au plus

Source : Code pénal Article 131-13

Composition pénale

La composition pénale est une procédure plus rapide, mise en place par les procureurs pour les infractions de faible gravité. Elle est applicable pour les délits punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans. Elle est également applicable aux contraventions. Le procureur propose la composition pénale à l'auteur de l'infraction par une décision écrite et motivée, qui précise la nature et l'ampleur des mesures proposées (amende, travail d'intérêt général, remise d'un véhicule, retrait du permis de conduire, stage ou formation,...).

⁵ Cette dernière n'est prévue qu'en cas d'obstacle aux saisies de engins et embarcations (Jézégabel, 2006).

⁶ En matière correctionnelle, les autres peines principales sont : le jour-amende, le stage de citoyenneté, le travail d'intérêt général.

Lorsque l'auteur donne son accord, en présence éventuelle de son avocat, le procureur saisit le président du tribunal de grande instance aux fins de validation de la composition. Le président peut procéder à l'audition de l'auteur des faits, de la victime, assistés le cas échéant de leur avocat. Lorsque le président rend une ordonnance validant la composition, les mesures sont mises à exécution. En cas de non exécution des mesures ou de refus de la composition pénale, le procureur engage des poursuites. L'exécution de la composition pénale éteint l'action publique et elle est inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire.

Mesures alternatives

Sans préjudice d'engager des poursuites en cas de non exécution de ces mesures, le procureur peut proposer à l'auteur des faits des mesures alternatives. Il peut procéder, par exemple, au rappel à la loi, demander une régularisation de la situation au regard de la loi ou des règlements ou encore demander de réparer le dommage résultant des faits.

Transaction pénale

La transaction est proposée au procureur dans un délai de quatre mois pour les contraventions et d'un an pour les délits à compter de la clôture du procès verbal, par le directeur de la DDAM, de la DRAM, de la DPMA ou par le ministre chargé des pêches suivant le type de condamnation. Ce dernier indique le montant de l'amende suggérée, égale au moins au tiers du minimum de l'amende encourue. Cette même autorité notifie la transaction au contrevenant après accord du procureur. L'auteur de l'infraction a un mois pour l'accepter.

B. Procédure administrative

Indépendamment des sanctions pénales susceptibles d'être prononcées, les infractions à la réglementation des pêches maritimes peuvent donner lieu à l'application par l'autorité administrative de sanctions administratives. Cette sanction peut être un retrait ou une suspension d'autorisation administrative de pêche ou/et une peine d'amende. En ce qui concerne la suspension ou le retrait d'une autorisation administrative, il peut s'agir de toute autorisation de pêche délivrée en application de la réglementation nationale ou communautaire (licences de pêche, PPS...) ou du permis de mise en exploitation. L'amende administrative ne peut dépasser 1 500 €. Elle peut être appliquée autant de fois qu'il y a de quintaux capturés, débarqués, détenus, acquis, transportés ou mis sur le marché en infraction. En cas d'infraction aux règles relatives au système de surveillance par satellite d'une durée supérieure à une heure, l'amende peut être appliquée autant de fois qu'il y a d'heures de manquement à ces règles. L'amende administrative s'applique tout particulièrement aux opérateurs dont l'activité n'est pas soumise à la détention d'une autorisation d'exercer prise en application de la réglementation communautaire ou nationale (comme les mareyeurs, organismes gestionnaires des halles à marée, transporteurs, grossistes, poissonniers et restaurateurs) ou dans le cas d'infraction aux règles relatives au système de surveillance par satellite.

Les procès verbaux établis en matière d'infraction à la réglementation des pêches maritimes sont adressés au DDAM, indépendamment des transmissions à l'autorité judiciaire. Les transmissions sont, sauf modalités particulières ou procédures spécifiques, effectuées par les agents verbalisateurs selon les modalités suivantes. Les procès verbaux constatant des infractions commises à terre sont transmis à la DDAM. Les procès verbaux constatant des infractions commises en mer par des navires français sont transmis à la DDAM du quartier d'immatriculation du navire ou du lieu de commission de l'infraction. Pour les navires étrangers, les procès verbaux sont transmis à la DDAM du port de déroutement ou à la DDAM du port d'attache du bâtiment de l'Etat ayant effectué le contrôle.

Le directeur de la DDAM décide alors d'engager une procédure de sanction administrative et en informe l'autorité judiciaire. Le DDAM peut proposer ou non d'engager des poursuites pénales concomitamment à la procédure administrative. Le directeur de la

DDAM ou le chef du service des affaires maritimes est chargé de la phase d'instruction préalable à l'éventuelle décision de sanction administrative prise par le DRAM.

S'il décide d'engager une procédure de sanction administrative, le DDAM adresse dans les plus brefs délais à l'intéressé un courrier recommandé avec accusé de réception pour l'informer des faits relevés à son encontre, des dispositions qu'il a enfreintes et des sanctions qu'il encoure. Ce courrier précise également le délai dont dispose l'intéressé pour faire valoir ses observations en défense, qu'elles soient orales (demande d'entretien préalable) ou écrites. En règle générale, il conviendra de fixer un délai "raisonnable", compris entre une et trois semaines permettant à l'intéressé de contacter un conseil et de convenir d'une date d'entretien avec le DDAM.

Si le contrevenant demande un entretien contradictoire, il peut être accompagné d'un conseil de son choix. Le professionnel peut ainsi évoquer les circonstances de l'infraction. La DDAM fait un compte rendu de l'entretien signé par l'intéressé ou un compte-rendu de son courrier en réponse avant de transmettre au DRAM une proposition de sanction. Le directeur de la DRAM 4 décide alors de prendre la sanction. Cette dernière est diffusée au CROSS concerné ainsi qu'aux différents services habilités en matière de contrôle des pêches maritimes. Dans les régions non littorales, la procédure administrative est prononcée par le Préfet de région ou par délégation, par le directeur de la DRCCRF, ou par le préfet de police à Paris. La décision peut faire l'objet de recours, gracieux et contentieux (dans les deux mois de la notification de la décision).

C. Articulation des sanctions administratives et judiciaires

Le parquet est prévenu de la sanction administrative infligée à un contrevenant qu'il a à entendre au pénal sur une même infraction, par la DDAM ou dans les départements non littoraux, par l'autorité qui a décidé de la sanction. En effet, comme le rappelle la dépêche du Garde des sceaux du 13 juillet 2006, "la règle non bis in idem n'interdit pas de prononcer des sanctions pénales et des sanctions administratives pour les mêmes faits". Ainsi, lorsque la sanction est inférieure à la peine maximale prévue, il est possible de cumuler les sanctions administratives et pénales. "Si des sanctions administratives ont été prononcées, il conviendra [...] d'apporter la réponse pénale la plus adaptée en tenant compte notamment de la nature des sanctions administratives, de la personnalité du mis en cause et des conséquences économiques de son comportement (notamment le profit résultant ou attendu de l'infraction commise)". S'il y a une saisie, il faudra de toute façon l'intervention des instances judiciaires pour y mettre un terme.

D. Statistiques sur les infractions graves

En vue d'accroître la transparence quant à la manière dont les États membres s'acquittent de leur obligation de mettre en oeuvre les règles communautaires, le règlement (CE) n°1447/1999 du Conseil impose à ces derniers de faire rapport annuellement à la Commission sur le nombre de violations "graves" décelées et sur les sanctions appliquées. À cet effet, une liste de 19 types d'infractions aux règles communautaires jugées particulièrement graves est établit. Les comportements figurant dans la liste sont liés aux principales obligations imposées par les règles communautaires en matière de conservation des stocks, de contrôle et de commercialisation des produits de la pêche (Commission européenne, 2007b).

En 2005, la France a découvert et signalé 956 infractions graves dont 864 lors de contrôles d'entreprises françaises, 37 de pays tiers et 55 d'autres pays de l'Union européenne (Tableau 7). Un quart de ces infractions a donné lieu à une sanction : 6 % des infractions ont été puni d'une amende, 20 % d'une saisie et 1 % d'un retrait de licence. L'amende moyenne a été de 8 876 € pour un total de 550 291 €, ce qui représente moins de 1 % des débarquements en France.

Tableau 7 : Infractions graves détectées et sanctions appliquées par la France en 2005

	Nombre d'infractions graves	Nombre de cas sanctionnés	Nombre de cas sanctionnés par une amende	Amende moyenne	Montant total des amendes	Nombre de saisies	Nombre de retrait de licences
A1 Obstruction des inspecteurs de pêche	21	4	0			3	1
A2 Falsification, dissimulation, destruction ou altération d'éléments de preuve	2	0	0			0	0
B1 Obstruction des observateurs	0						
C1 Exercice de la pêche sans licence de pêche, permis de pêche ou toute autre autorisation nécessaire	106	44	18	26 532	477 576	42	0
C2 Exercice de la pêche avec document falsifié	1	0	0			0	0
C3 Falsification, suppression ou dissimulation des marquages du navire	2	0	0			0	0
D1 Utilisation ou détention à bord d'engins de pêche interdits	181	31	7	5 750	40 250	25	0
D2 Utilisation de méthodes de pêche interdites	1	0				0	0
D3 Non-arrimage d'engins de pêche interdits	2	1	1	300	300	1	0
D4 Pêche directe ou conservation à bord d'une espèce interdite	11	2	1	9 000	9 000	2	0
D5 Pêche non autorisée	88	9	2	2 200	4 400	5	2
D6 Non-respect des tailles minimales	221	97	9	507	4 560	85	5
D7 Non-respect des règles et des procédures régissant les transbordements	0						

E1 Falsification ou non-inscription des données 0.331 3(s do(s d11 22.44 0.72 ref334.248 59()1.4(m)-5.1(2o(s e8 350. (i)2-6.8)-3.3(ipt)-6(i)2.2(o)-i)2-6.l.3(ipt)-6333.Tøn)-7.2(-)2.1(5.

Conclusion

Ce document propose une première présentation synthétique de l'organisation du système de contrôle des pêches maritimes en France. Il constitue à plusieurs titres un travail exploratoire, qui devra être affiné pour appréhender la diversité du système mis en œuvre, du fait notamment de l'implication des multiples structures concernées (approche interministérielle et décentralisée). Deux grandes tendances peuvent cependant être identifiées :

- Le document témoigne tout d'abord de la volonté d'améliorer et d'harmoniser les procédures de contrôles, en développant notamment des approches systématiques aux différents échelons administratifs concernés (analyse de risques, suivi et évaluation des opérations,...).
- Il souligne ensuite l'implication croissante des différents services concernés dans les opérations de contrôle des pêches, et en particulier des Affaires maritimes, de la Marine nationale et de la Gendarmerie maritime.

Au-delà du respect des obligations des administrations nationales vis-à-vis des engagements communautaires, il conviendra de s'interroger, dans une perspective d'économie publique, sur le bilan d'une telle évolution, que ce soit :

1) en matière de coûts : les informations présentées dans ce document sont de nature essentiellement "physique" (nombre de navires, nombres d'opérations, ...). Leur traduction en termes monétaires nécessite des analyses complémentaires (mode d'affectation des coûts salariaux, techniques d'amortissement, ...). De même, les coûts généraux de fonctionnement du système devront être estimés.

2) en matière de bénéfices pour la société : les informations présentées mettent l'accent sur la rationalisation des stratégies de contrôle, en supposant implicitement que celle-ci permettra une meilleure gestion des ressources halieutiques. Les bénéfices marchands (à travers une amélioration des performances économiques des pêcheries) et non-marchands restent cependant à évaluer. Le bénéfice net pour la société devra être déterminé en comparant ces bénéfices aux coûts associés.

C'est l'objet de la seconde phase du programme de recherche COBECOS, qui vise à conduire, dans le cas de pêcheries sélectionnées notamment les pêcheries de coquilles Saint-Jacques en baie de Saint-Brieuc et de légine en Antarctique, de telles analyses coûts - bénéfices et coûts - efficacité.

Lexique

AIML	Action Interministérielle de la Mer et du Littoral
BCP	Bureau du Contrôle des Pêches
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux
CNTS	Centre National de Traitement Statistique
CROSS	Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage
DACG	Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
DAM	Direction des Affaires Maritimes
DDAM	Directions départementales des Affaires Maritimes
DPMA	Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture
DRAM	Direction Régionale des Affaires Maritimes
DRCCRF	Direction Régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
ETP	Equivalent Temps Plein
OCM	Organisation Commune des Marchés
ONCFS	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ORP	Organisations Régionales de Pêche
PCP	Politique Commune des Pêches
PV	Procès Verbal
RIC	Réseau Inter Criées
SATI	Système Automatisé de Traitement des rapports d'Inspection
TAAF	Terres Australes et Antarctiques Françaises
VMS	Vessel Monitoring System
ZBS	Zone Biologiquement Sensible

Références

Cette synthèse a été réalisée à partir des informations collectées lors d'entretiens auprès des différentes administrations intervenants dans le contrôle des pêches et à partir de textes réglementaires.

Entretiens

M. Jacques DOUDET, CRPMEM de Bretagne, Conseiller Juridique et technique.

M. Clément JACQUEMIN, DDAM des Côtes d'Armor, Administrateur des Affaires maritimes, Adjoint au Directeur départemental des Côtes d'Armor, Chef de service Actions Interministérielles de la Mer et du Littoral, Chef de service Affaires économiques

M. Pascal SAVOURET, DPMA, Chef du bureau du contrôle des pêches (jusqu'en septembre 2007).

Mme Florence PAILLARD, DPMA, Chargée de mission du Bureau du contrôle des pêches

M. Benoît THIEBOT, DPMA, Chargé de mission du Bureau du Contrôle des pêches

M. Hugues VINCENT, DRAM Bretagne, Chef du service affaires économiques/pêches maritimes, Coordinateur régional du contrôle des pêches

Textes réglementaires

Règlement (CE) n°2847/1993 du Conseil du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche

Règlement (CE) n°1447/1999 du Conseil du 24 juin 1999 fixant une liste des comportements qui enfreignent gravement les règles de la politique commune de la pêche

Règlement (CE) n°2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche

Règlement (CE) n°1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires

Loi n°83-582 du 3 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes

Décret du 9 janvier 1852 modifié sur l'exercice de la pêche maritime

Décret n°84-846 du 12 septembre 1984 fixant les modalités d'application de la loi n° 83-582 du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes

Décret n°89-273 du 26 avril 1989 portant application du décret du 9 janvier 1852 modifié sur l'exercice de la

Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9604 : Programme annuel de contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche pour l'année 2006.

Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9605 et DGAL/SDSSA/C2006-8001 du 13 février 2006 : contrôle du transport et de la commercialisation des produits de la mer dans les régions littorales et non littorales.

Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9608 : Mise en œuvre dans les régions littorales des sanctions administratives prévues par l'article 13 du décret du 9 janvier 1852 modifié en dernier lieu par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

Circulaire DPMA/SDPM/C2006-9613 : Intégration et coordination opérationnelle du régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche et suivi des indicateurs de performances requis par la Commission européenne.

Circulaire DPMA/SDPM/N2006-9608 : Exécution de l'arrêt CJCE C-304/02 du 12 juillet 2005 – formatage des informations requises par les annexes 2 et 3 de la lettre de la Commission européenne du 28 septembre 2005.

Circulaire DPMA/SDPM/C2007-9601 : Programme annuel de contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche pour l'année 2007.

Références générales

DPMA, Manuel de procédure de contrôle des pêches, dernière réactualisation de ce classeur : août 2007.

Charte du contrôle des pêches maritimes - Ministère de l'agriculture et de la pêche.
www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/guidedpma-18-05-06.pdf

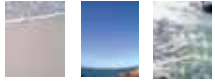
Commission européenne, 2005. Troisième édition du tableau de conformité du respect des règles de la politique commune de la pêche. 55 p.

Commission européenne, 2007a. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le contrôle de la mise en œuvre par les Etats membres de la Politique commune de la pêche au cours de la période 2003-2005. COM/2007/0167. 19 p.

Commission européenne, 2007b. Rapports des États membres concernant les comportements ayant enfreint gravement les règles de la politique commune de la pêche en 2005. Communication de la commission au conseil et au parlement. COM/2007/0448. 74 p.

Cours des comptes, 2007. Rapport spécial N° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires, accompagné des réponses de la Commission. Journal Officiel de l'Union Européenne C 317/1

Jézégabel, 2006. Encadrement juridique et répression des infractions concernant les pêches maritimes, pp. 139-167. In : Le droit pénal et la mer, sous la direction de A. Cudennec. 2006, Collection L'univers des normes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 200 p.

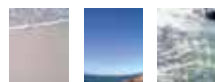


Groupement de Recherche

AMénagement des Usages des Ressources et des Ecosystèmes marins et littoraux



www.gdr-amure.fr



Research Group

Regulation of the Uses of the Marine and Coastal Resources and Ecosystems

