

CE 10 août 2005, Association France Nature Environnement, Groupe de Recherche sur les Cétacés (GREC), req. n° 265034, 265035, à mentionner aux tables du recueil Lebon.

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 11 bis du règlement (CE) n° 1239/98 du Conseil du 8 juin 1998 : "1. Il est interdit, à compter du 1er janvier 2002, à tout bateau de détenir à bord ou d'exercer des activités de pêche avec un ou plusieurs filets maillants dérivants destinés à la capture des espèces énumérées à l'annexe VIII. 2. À compter du 1er janvier 2002, il est interdit de débarquer des espèces énumérées à l'annexe VIII qui ont été capturées dans des filets maillants dérivants" ; qu'en vertu de l'article 11 quater de ce règlement, ces dispositions s'appliquent en Méditerranée et que le thon rouge et l'espadon figurent au nombre des espèces énumérées à l'annexe VIII du même règlement ;

Considérant, d'autre part, que l'arrêté du 1er août 2003 autorise la pêche, en Méditerranée, du thon rouge à l'aide de filets dénommés "thonaille" ou "courantille volante", à la condition que ces "engins dormants de surface" restent reliés au navire par une extrémité, l'autre extrémité restant solidaire d'une ancre flottante maintenue dans les couches d'eau profonde ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des études menées en 2000 par le centre océanographique de Marseille à la demande de la profession et des collectivités territoriales intéressées avant l'entrée en vigueur le 1er janvier 2002 de l'interdiction par la Communauté européenne des filets maillants dérivants, que la "thonaille" ou "courantille volante" doit être assimilée, en dépit de l'adjonction obligatoire d'une ancre flottante imposée par l'arrêté attaqué, à un filet maillant dérivant au sens du règlement qui prohibe l'utilisation d'un tel engin en Méditerranée pour la pêche au thon rouge à compter du 1er janvier 2002 ; que, par suite, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ne pouvait plus légalement instituer le 1er août 2003 un permis de pêche spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé "thonaille" ou "courantille volante" ; que les autres dispositions de l'arrêté du 1er août 2003 formant avec les dispositions illégales un tout indivisible, les associations requérantes sont fondées à en demander l'annulation totale ; que l'association SOS Grand Bleu pour la protection de l'environnement en Méditerranée est fondée à demander l'annulation par voie de conséquence de l'arrêté du 8 juillet 2004 qui, réduisant le champ d'application territorial de l'arrêté du 1er août 2003, est entaché de la même illégalité ; qu'il y a lieu, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative de mettre à la charge de l'Etat le paiement d'une somme de 2 000 euros à chacune des deux ASSOCIATIONS FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et GROUPE DE RECHERCHE SUR LES CETACES (GREC) et d'une somme de 1 500 euros à l'association SOS Grand Bleu pour la protection de l'environnement en Méditerranée au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

(...)

Article 2 : Les arrêtés du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales en date du 1er août 2003 et du 8 juillet 2004 sont annulés.

Note : La thonaille est un filet dérivant au sens des dispositions communautaires

S'il existe plusieurs méthodes de pêche, certaines sont plus respectueuses que d'autres de l'environnement. Des techniques utilisant des filets sont jugées trop peu sélectives et de nature à porter inutilement atteinte à des espèces menacées et aux écosystèmes. Une prise de conscience a eu lieu sur ce point au niveau international concernant plus particulièrement l'usage des filets maillants dérivants dans les années 1990. Quelques années plus tard, une réglementation communautaire a interdit leur emploi à partir de 2002. C'est pourquoi, sur ce fondement, le Conseil d'Etat a, dans un arrêt du 10 août 2005, annulé un arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche admettant la possibilité de pêche au moyen d'une thonaille, qualifiée par la Haute juridiction administrative de filet dérivant.

I) La prise de conscience internationale des effets des filets dérivants sur les écosystèmes marins

Le 22 décembre 1989, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies souhaitait un moratoire pour connaître les conséquences sur l'environnement de l'emploi des filets dérivants¹ : « *Moratoria should be imposed on all large-scale pelagic driftnet fishing by 30 June 1992, with the understanding that such a measure will not be imposed in a region or, if implemented, can be lifted, should effective conservation and management measures be taken based upon statistically sound analysis to be jointly made by concerned parties of the international community with an interest in the fishery resources of the region, to prevent unacceptable impact of such fishing practices on that region and to ensure the conservation of the living marine resources of that region* ». En 1992, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture publiait une étude consacrée à ce sujet², avant de recommander à l'ensemble des pays concernés de prendre les mesures qui s'imposent, eu égard aux impacts de cette pêche sur la biodiversité marine.

Dans le cadre de la politique commune de la pêche, un régime communautaire a été établi comprenant notamment des dispositions visant le contrôle technique des mesures de conservation et de gestion des ressources. À cet effet, chaque État membre doit arrêter, conformément à la réglementation communautaire, les mesures appropriées pour en assurer l'efficacité³.

Après avoir considéré qu'il importait, pour éviter les situations provoquant la capture massive d'individus n'ayant pas atteint les tailles minimales requises, de protéger certaines zones de concentration des jeunes en tenant compte des conditions biologiques spécifiques qui y règnent, le règlement communautaire n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée, adopté le 27 juin 1994, a interdit l'utilisation de filets encerclants et traînants, mis à l'eau à l'aide d'une embarcation et manœuvrés du rivage à partir du 1^{er} janvier 2002⁴.

Quant à l'utilisation de filets maillants dérivants, maintenus à la surface ou sous la surface de l'eau par des flotteurs, elle a été proscrite par le règlement n° 1239/98 du Conseil

¹ *Large-scale pelagic driftnet fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas*, A/RES/44/225, disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r225.htm>

² Northridge (S.P.), *La pêche aux filets dérivants et son impact sur les espèces non visées: étude mondiale*, FAO, Document technique sur les pêches, n° 320, 1992, 124 p.

³ Art. 1^{er} du règlement n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

⁴ Art. 2.

du 8 juin 1998⁵, modifiant celui n° 894/97 du 29 avril 1997 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche. Les dispositions du titre IV de ce dernier prévoient des restrictions à l'exercice de certaines pêches. En effet, celles visant à la pêche du thon, de l'espadon et de certaines autres espèces entraînent des captures accessoires et un risque pour les populations d'autres espèces que les espèces cibles, ce qui a justifié leur interdiction. Aussi, l'article 11 du règlement n° 894/97, et non du règlement n° 1239/98, interdit-il à tout bateau de détenir à bord ou d'exercer des activités de pêche avec un ou plusieurs filets maillants dérivants dont la longueur individuelle ou cumulée est supérieure à 2,5 kilomètres. Quant à l'article 11 bis, il interdit, depuis le 1^{er} janvier 2002, à tout bateau de détenir à bord ou d'exercer des activités de pêche avec un ou plusieurs filets maillants dérivants destinés à la capture des espèces énumérées à l'annexe VIII, c'est-à-dire notamment certaines espèces de thons (rouge, blanc germon, obèse à gros œil, à nageoire jaune, noir, thonines, à nageoire bleue), ainsi que l'espadon et les requins. Il est en outre interdit de débarquer les espèces sus énumérées. Ces dispositions s'appliquent dans toutes les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres et, en dehors de ces eaux, à tout navire de pêche communautaire⁶.

Or, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a pris un arrêté autorisant, sous conditions, l'utilisation de filets maillants dérivants pour la capture d'une des espèces de l'annexe VIII.

II) L'illégalité de l'arrêté du 1^{er} août 2003 autorisant la pêche à la thonaille pour méconnaissance de l'interdiction communautaire

Par un arrêté du 1^{er} août 2003⁷, le ministre de l'agriculture et de la pêche a créé un permis spécial pour la pêche au thon rouge à l'aide de l'engin appelé « thonaille » ou « courantille volante ».

Cette technique de pêche, l'une des plus anciennes, est exercée par environ 80 navires représentant 300 emplois en mer et 1200 à terre. Les pêcheurs italiens sont environ 670 à utiliser cette méthode. Il s'agit d'un engin dormant de surface, destiné à la pêche du thon rouge en Méditerranée⁸. Le filet, d'une longueur comprise en 3,7 et 9,2 kilomètres est, pendant la durée de son utilisation, relié au navire par une extrémité tandis que l'autre reste solidaire d'une ancre flottante maintenue dans les couches d'eau profonde. Ne pouvant dépasser cinq milles marins, ce filet est posé au coucher du soleil et remis à bord au lever du jour⁹, sans pouvoir être utilisé plus de 164 jours dans l'année¹⁰. En 2000, une étude, menée par le Centre océanographique de Marseille, estimait à 326 le nombre de dauphins capturés pendant une saison de pêche, avec une précision de plus ou moins 146 dauphins. C'est

⁵ Le recours tendant à l'annulation de ce règlement communautaire a été rejeté. Voir TPI, 22 février 2000, Armement coopératif artisanal vendéen et autres, Aff. n° T-138/98.

⁶ Art. 11 quater du règlement n° 894/97. Sont toutefois exclues de cette interdiction les eaux couvertes par le règlement n° 88/98 du Conseil du 18 décembre 1992 fixant certaines mesures techniques de conservation des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund. Cependant, le règlement n° 812/004 du 26 avril 2004 établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries modifie ce règlement, en raison des risques que la pêche au filet dérivant représente pour la population gravement menacée des marsouins en mer Baltique, et interdit, progressivement mais totalement, l'utilisation de ce type de filet à compter du 1^{er} janvier 2008 (voir art. 9 du règlement n° 812/004, insérant un article 8 bis dans le règlement n° 88/98).

⁷ *JORF*, n° 200, 30 août 2003, p.14829.

⁸ Art. 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} août 2003.

⁹ Art. 5.

¹⁰ Art. 9.

pourquoi le filet doit être muni de répulsifs acoustiques fixes (pingers), destinés à éloigner les espèces marines protégées¹¹, dont l'utilisation réduit de 80 % les captures accidentelles.

Deux associations de défense de l'environnement demandaient au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté précité pour méconnaissance des dispositions communautaires précitées, ainsi que celui du 8 juillet 2004¹², modifiant celui du 1^{er} août 2003, qui prévoit que les pêcheurs utilisant cette technique doivent se conformer à l'ensemble des règles découlant de la « *Charte de la pêche à la thonaille pour la protection des cétacés dans le sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée* », afin de limiter au minimum les captures accidentelles de mammifères marins dans ce sanctuaire, qui concentre une part importante des populations de cétacés (environ 1000 baleines et 25000 dauphins bleus et blancs). En effet, dans un premier temps, l'utilisation de ces filets a été encadrée dans le Sanctuaire Pélagos, créé à la suite de la signature, à Rome, le 25 novembre 1999, d'un accord, auquel la France est partie¹³, relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins, et dont l'article 7 b) prévoit que les Parties se conforment à la réglementation internationale et de la Communauté Européenne, en particulier en ce qui concerne l'utilisation et la détention de filet maillant dérivant. L'arrêté attaqué de 2004 institue dans cette zone de 87.500 km² une coopération entre les scientifiques et les pêcheurs, qui doivent notamment leur fournir des renseignements nécessaires¹⁴, et en particulier une évaluation mensuelle des captures accidentelles¹⁵. Dans un second temps, un arrêté du 28 juillet 2005¹⁶, modifiant celui de 2003, a instauré un moratoire. Selon son article 1^{er}, modifiant l'article 8 de la Charte précitée, « *Tant que des moyens plus efficaces ne sont pas trouvés pour éviter les captures accidentelles de mammifères marins et de jeunes cétacés en particulier, l'activité de pêche à la thonaille est interdite dans la zone du Sanctuaire entre le 15 août et le 15 septembre* ». Si cette pêche était suspendue dans le Sanctuaire pendant la période ainsi définie, elle était toujours possible dans le reste de la mer Méditerranée.

Contrairement à la Commission européenne¹⁷, la France estimait et soutenait devant les institutions communautaires que ces filets ne pouvaient pas être considérés comme dérivants au sens des règlements communautaires précités et n'entraient donc pas dans le cadre de l'interdiction édictée, en s'appuyant sur le fait qu'une extrémité du filet doit rester solidaire d'une ancre flottante, d'un diamètre d'un mètre minimum, maintenue dans les couches d'eau profonde, avec un orin d'une longueur minimale de 50 mètres. La position du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche était identique devant la Haute juridiction administrative qui devait examiner la légalité de l'arrêté du 1^{er} juillet 2003 par rapport au règlement communautaire prohibant depuis 2002 la pêche de thons au moyen de filets maillants dérivants.

Le qualificatif de filet dérivant prêtait à discussion. Une proposition de règlement communautaire¹⁸ définit un filet dérivant de la manière suivante: « *filet maillant ou filet*

¹¹ Art. 8 de l'arrêté précité du 1^{er} août 2003.

¹² *JORF*, n° 189, 15 août 2004, p.14515.

¹³ Accord publié par le décret n° 2002-1016 du 18 juillet 2002.

¹⁴ Art. 6.

¹⁵ Art. 6 c.

¹⁶ *JORF*, n° 184, 9 août 2005, p.13015.

¹⁷ En ce sens, QE 2795/01, *JOCE*, 18 avril 2002, p. C 93 E/194, réponse de M. Fischler.

¹⁸ Art. 2, m) de la proposition de règlement du Conseil du 14 mars 2005 relatif à la conservation, par le biais de mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund et modifiant le règlement (CE) n°1434/98.

emmêlant maintenu à la surface de la mer, ou à une certaine distance en dessous de celle-ci, grâce à des dispositifs flottants, qui dérive librement avec le courant, isolément ou, le plus souvent, avec le bateau auquel il est amarré. L'engin peut être équipé d'ancres marines ou d'autres dispositifs flottants destinés à le stabiliser et/ou à en limiter la dérive ». A la différence d'un filet droit ancré, fixé au fond de la mer et flottant dans la colonne d'eau jusqu'à la surface de la mer, un filet dérivant peut être composé d'une ancre flottante, ce qui est le cas de la thonaille. Son ancre n'a pas pour conséquence de la maintenir et de l'immobiliser à l'endroit où elle est jetée. En effet, si ce filet ne subit pas, ou de manière limitée, la dérive due aux vents et aux courants de surface ou superficiels, son ancre, un rectangle en toile très forte, n'empêche pas pour autant celle au gré des autres courants marins passant dans les couches d'eaux profondes dans lesquelles celle-ci est située. Ainsi, le Conseil d'Etat juge que « *la "thonaille" ou "courantille volante" doit être assimilée, en dépit de l'adjonction obligatoire d'une ancre flottante imposée par l'arrêté attaqué, à un filet maillant dérivant au sens du règlement* ». Ce type de filets étant interdit pour la pêche au thon rouge qui est une espèce figurant dans l'annexe VIII du règlement n° 894/97 du 29 avril 1997, les dispositions attaquées de l'arrêté du 1^{er} août 2003, qui forment un tout indivisible avec les autres dispositions de celui-ci, sont par suite illégales. L'arrêté est annulé dans son ensemble, tout comme l'arrêté précité modificatif du 8 juillet 2004 pour méconnaissance des dispositions du droit communautaire.

Samuel Deliancourt
Conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel