



HAL
open science

Chronique de droit européen de la biodiversité 2021-2022

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. Chronique de droit européen de la biodiversité 2021-2022. Revue juridique de l'environnement, 2022, 4, pp.781-791. halshs-03899827

HAL Id: halshs-03899827

<https://shs.hal.science/halshs-03899827v1>

Submitted on 15 Dec 2022

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

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

Chronique de droit européen de la biodiversité 2021-2022

Sophie Gambardella

Chargée de recherche CNRS*

Résumé – Sur la période 2021-2022, l'Union européenne a engagé ses premières actions pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 à travers deux approches : une approche globale reposant sur les directives « Habitats » et « Oiseaux » et une approche sectorielle. L'approche sectorielle a permis l'adoption de textes clés dans certains domaines comme la conservation et la restauration des forêts mais a aussi pu se confronter à des résistances nationales dans d'autres domaines telles que la conservation et la restauration des écosystèmes marins. La présente chronique se propose donc de balayer l'action de l'Union européenne en faveur de la biodiversité durant cette période.

Mots-clés – Stratégie de l'UE pour la biodiversité, Biodiversité, Natura 2000, zones protégées, forêts, pêche.

Abstract – *During the period 2021-2022, the European Union has initiated its first actions for the implementation of the new European Union Biodiversity Strategy for 2030 through two approaches: a global approach based on the "Habitats" and "Birds" Directives and a sectoral approach. The sectoral approach has enabled the adoption of key texts in certain areas such as the conservation and restoration of forests, but has also met with national resistance in other areas such as the conservation and restoration of marine ecosystems. This article therefore proposes to review the European Union's action in favour of biodiversity during this period.*

Keywords – *EU strategy for biodiversity, Biodiversity, Natura 2000, protected areas, forests, fisheries.*

INTRODUCTION

Le 25 février 2022, les représentants des États membres de l'Union européenne, le Commissaire à l'environnement, aux océans et à la pêche, étaient réunis à Strasbourg en conférence ministérielle sur les « 30 ans du réseau Natura 2000 ». Dans ce cadre, ils ont déclaré s'engager « à augmenter encore notre ambition et nos efforts, à tous niveaux et sans délai, pour que tous les écosystèmes d'Europe soient conservés, restaurés, résilients et suffisamment protégés à l'horizon 2050 »¹. Face au bilan très contrasté de la Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité à l'horizon 2020², les États devront, en effet, redoubler d'efforts pour parvenir à remplir les objectifs ambitieux de conservation et de restauration des écosystèmes terrestres et marins adoptés dans la nouvelle Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à

* Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, UMR DICE 7318, CERIC, Aix-en-Provence, France

¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/25.02.2022_Declaration_Strasbourg_FR.pdf

² Selon le bilan à mi-parcours de cette Stratégie, parmi les six objectifs définis dans la Stratégie, quatre d'entre eux présentaient des progrès insuffisants pour leur pleine réalisation d'ici 2020 (mettre pleinement en œuvre les directives « Oiseaux » et « Habitats » ; préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services ; garantir l'utilisation durable des ressources de pêche et atteindre un bon état écologique ; et contribuer à enrayer la perte de biodiversité au niveau mondial et pour les deux objectifs relatifs à l'agriculture aucun progrès significatif n'avait été relevé. Seul l'objectif 5 de lutte contre les espèces allogènes envahissantes semblait être en bonne voie d'être atteint. « Stratégie sur la biodiversité à l'horizon 2020 », COM(2011)244, 3 mai 2011.

l'horizon 2030, publiée le 20 mai 2020³. Durant la période 2021-2022, la Commission européenne a engagé de nombreuses actions pour la mise en œuvre de sa Stratégie qu'il serait impossible dans cette chronique de recenser de manière exhaustive. Toutefois, nous avons tenté, dans la première partie de cette chronique, de peindre à grands traits les principales actions de la Commission européenne dans ce cadre en arrêtant plus longuement notre regard sur un écosystème particulier : les forêts. A l'échelle internationale, les forêts ne font pas l'objet d'une protection spécifique alors même que l'utilité d'une telle approche avait été reconnue à Rio en 1992. Toutefois, les antagonismes forts entre pays du Sud et pays du Nord n'ont jamais permis d'aboutir à un tel accord international contraignant. Seule une déclaration politique sur les forêts a pu être adoptée⁴. Il est donc intéressant que la Commission européenne s'empare de la question de protection et de la restauration des forêts de l'Union européenne car lors des négociations internationales, les pays du Sud reprochaient notamment aux pays du Nord de focaliser leur attention sur les forêts tropicales au détriment des forêts tempérées. La mobilisation de l'Union européenne dans ce domaine démontre ainsi que les pays du Nord n'ont pas su préserver leurs forêts et qu'une action est nécessaire aussi bien pour les forêts tropicales que pour les forêts tempérées. Dans la seconde partie de notre chronique, nous avons focalisé notre attention sur un autre écosystème fragilisé : les mers et les océans. Nous sommes, depuis 2021, entrés dans la décennie des Nations Unies des sciences océaniques au service du développement durable⁵. Les mers et les océans font donc à ce titre l'objet d'une grande mobilisation internationale. Au sein des Nations Unies, les négociations sur l'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale devraient aboutir prochainement et dans le même temps, des négociations vont s'ouvrir dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement pour l'adoption d'un accord juridique contraignant de lutte contre la pollution des océans par les plastiques⁶. Toutefois, l'analyse de l'actualité 2021-2022 dans ce domaine au sein de l'Union européenne laisse entrevoir les résistances nationales dissimulées derrière un consensus international apparent pour la protection et la restauration des océans.

I – LA STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITE A L'HORIZON 2030 (2021-2022)

La Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 se présente comme un plan global et ambitieux de restauration de nos écosystèmes. Ce plan se divise en deux volets, chacun déclinés en plusieurs objectifs à atteindre à travers des actions ventilées de manière pluriannuelle. Au cours de l'année 2021-2022, plusieurs textes ont ainsi été proposés, et pour certains adoptés, aux fins de la réalisation de ces objectifs.

Protection des écosystèmes terrestres et marins de l'Union européenne - Le premier volet de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 est un volet orienté sur la protection des écosystèmes terrestres et marins de l'Union européenne à travers l'établissement d'un réseau cohérent d'aires protégées. Afin d'atteindre cet objectif, trois actions prioritaires ont été définies dans la Stratégie de l'Union européenne : protéger un

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030](#), « Ramener la nature dans nos vies », COM/2020/380 final

⁴ <https://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol3f.htm>

⁵ La [Décennie ONU de l'océan \(2021-2030\)](#) a pour objectif d'accélérer la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable 14 pour la conservation et l'exploitation durable de l'océan, des mers et des ressources marines.

⁶ Resolution 5/14. End plastic pollution: towards an international legally binding instrument, adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022.

minimum de 30 % de la superficie terrestre de l'Union européenne et un minimum de 30 % de sa superficie maritime, et intégrer des corridors écologiques, dans le cadre d'un véritable réseau naturel transeuropéen ; protéger strictement au moins un tiers des zones protégées de l'Union européenne, y compris toutes les forêts primaires et anciennes restantes et ; gérer efficacement toutes les zones protégées, en définissant des objectifs et des mesures de conservation clairs, et en assurant un suivi approprié. Le 28 janvier 2022, la Commission européenne a publié les lignes directrices pour la désignation des aires protégées afin d'aider les États à compléter le réseau Natura 2000 et à renforcer leurs cadres de protection nationaux⁷. Dans ses lignes directrices, la Commission distingue les critères permettant d'identifier et de désigner les aires sous protection légale qui doivent représenter 30% de la superficie terrestre et 30% de la surface maritime de l'Union, de ceux permettant d'identifier et de désigner les aires sous protection stricte qui doivent représenter 10% des aires protégées de l'Union européenne. Toutefois la plupart des critères retenus sont communs aux deux catégories d'aires protégées : le critère écologique, l'efficacité de la gestion, les critères formels de désignation pour atteindre l'objectif de 30%, l'implication des parties prenantes, le processus de coordination européen et les mécanismes de surveillance. En ce qui concerne les aires protégées terrestres, la Commission européenne renvoie très largement aux directives « Habitats »⁸ et « Oiseaux »⁹ et notamment l'article 4 et les critères définis dans l'annexe III de la directive « Habitats » ainsi que les articles 3 et 4 de la directive « Oiseaux ». En revanche, si la désignation des aires protégées marines peut s'appuyer sur ces textes, ces derniers n'ont pas été jugés suffisants, pour couvrir l'ensemble des habitats et des espèces marines notamment parce que la directive « Habitat » se concentre sur les habitats côtiers¹⁰. La Commission recommande donc aux États, pour la désignation des aires marines protégées, de compléter leur approche en s'appuyant, en sus des lignes directrices de 2007 pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin¹¹, sur deux autres directives européennes - la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »¹² et la directive sur la planification de l'espace maritime¹³ - ainsi que sur les critères définis dans le cadre des processus internationaux pertinents en la matière¹⁴. Concernant les aires de protection stricte, la Commission les définit comme « des zones entièrement et légalement protégées, désignées pour conserver et/ou restaurer l'intégrité des zones naturelles riches en biodiversité avec leur structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels de soutien. Les processus naturels sont donc essentiellement préservés des pressions humaines et des menaces qui pèsent sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux de la zone, que ces pressions et menaces soient situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée ». Ainsi, parmi ces zones, certaines seront des zones de non-intervention entendues

⁷ European Commission, [Criteria and guidance for protected areas designations](#), Brussels, 28.1.2022 SWD(2022) 23 final.

⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *OJ L* 206, 22.7.1992, pp. 7–50.

⁹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *OJ L* 20, 26.1.2010, pp. 7–25

¹⁰ EEA report 3/2015 : « Marine protected areas in Europe's seas », <https://www.eea.europa.eu/publications/marine-protected-areas-in-europes>

¹¹ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf

¹² Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »), *OJ L* 164, 25.6.2008, pp. 19-40.

¹³ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *OJ L* 257, 28.8.2014, pp. 135-145.

¹⁴ La Commission fait référence notamment à la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR) ; à la Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (HELCOM) ainsi qu'au Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée (Protocole ASP/DB).

comme « des zones dans lesquelles seules des activités juridiquement encadrées, qui soit n'interfèrent pas avec les processus naturels soit au contraire les améliorent, seront autorisées » telles que la recherche scientifique, la prévention des catastrophes naturelles ou encore le contrôle des espèces exotiques envahissantes. Par ailleurs, ce premier volet de protection de la nature de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 est complété par un second volet dédié à la restauration de cette dernière dans l'Union européenne.

Restauration des écosystèmes terrestres et marins de l'Union européenne - La Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 définit treize actions réparties par domaine - tels que les forêts, l'énergie, les eaux douces, les espèces exotiques envahissantes, les terres agricoles, les espaces marins - pour parvenir à restaurer la nature dans l'Union européenne d'ici 2030. Durant la période 2021-2022, plusieurs textes de mise en œuvre de ces actions sont venus compléter le volet protection de la Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité. La Commission a travaillé au renforcement du cadre juridique global européen pour la restauration de la nature en produisant, en juin 2021, avec l'appui de l'Agence européenne de l'environnement, un guide à destination des États afin de les accompagner dans la sélection et la hiérarchisation des espèces et des habitats à protéger¹⁵. Un an plus tard, la Commission a proposé une « loi pour restaurer les écosystèmes, les espèces et les habitats des zones terrestres et marines de l'Union européenne ». Dans sa proposition, la Commission se donne pour objectif que les mesures adoptées couvrent au moins 20 % des zones terrestres et maritimes de l'Union européenne d'ici 2030 puis tous les écosystèmes nécessitant une restauration d'ici 2050 à travers la définition d'objectifs de restauration juridiquement contraignants pour chaque État. Le futur règlement a pour ambition de parvenir à ce que l'état de conservation des habitats et des espèces ne se détériorent pas d'ici 2030, et qu'au moins 30 % d'entre eux atteignent un état de conservation favorable ou présentent au moins une tendance positive. Par ailleurs, la Commission européenne a été force d'initiative, durant la période 2021-2022 dans plusieurs secteurs particuliers : les terres agricoles, les écosystèmes d'eau douce, les forêts et les espaces marins¹⁶. En ce qui concerne les terres agricoles, l'objectif de la Commission est de « ramener la nature » dans ces espaces notamment en inversant la courbe de déclin des pollinisateurs et en réduisant l'utilisation des pesticides chimiques¹⁷. La Commission a notamment, proposé, le 22 juin 2022 un nouveau règlement sur l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques, accompagné d'une analyse d'impact¹⁸. En ce qui concerne les écosystèmes d'eau douce, Dans le cadre de sa Stratégie sur la biodiversité à horizon 2030, la Commission européenne s'est fixée l'objectif de rendre libre de tout obstacle 25 000 km de rivières. Dans cette perspective, la Commission a élaboré des orientations visant à aider les États membres à identifier les obstacles qu'il est possible de supprimer, en vue de

¹⁵ European Commission and EAE, [Biodiversity Strategy for 2030: Guidance to Member States on how to select and prioritise species/habitats for the 30% conservation improvement target under the strategy](#), 21.06.2021.

¹⁶ La Commission européenne a aussi adopté, le 17 novembre 2021, une Stratégie pour la protection des sols à l'horizon 2030 intitulée « [Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat](#) ». La prise en compte de l'état des sols est intéressante dans la mesure où selon les Nations Unies alors que 2,6 milliards de personnes dépendent directement de l'agriculture dans le monde, 52% des terres utilisées pour l'agriculture sont touchées modérément ou fortement par la dégradation des sols, aucun accord international global n'encadre l'utilisation des sols. Le droit international de l'environnement n'a, en effet, adopté qu'une démarche par dégradation complétée par certains instruments juridiques régionaux ou de soft law.

¹⁷ La Commission a publié, en mai 2021, son [rapport sur la mise en œuvre de l'initiative européenne sur les pollinisateurs](#). Ce rapport fait le point sur la mise en œuvre des actions à court terme (2020) et sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs à long terme (2030) de l'initiative.

Pour plus de détails sur l'actualité de l'action de l'Union européenne dans la lutte contre la pollution des sols par les pesticides chimiques voir notamment la Chronique de droit de l'Union européenne des pollutions et nuisances d'Emilie Chevalier dans cette Revue.

¹⁸ https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/pesticides_sud_eval_2022_reg_2022-305_en.pdf

rétablir les fonctions naturelles d'un système fluvial et de restaurer les rivières à écoulement libre¹⁹.

Conservation et restauration des forêts de l'Union européenne - En ce qui concerne les forêts, en juillet 2021, la Commission européenne a adopté une nouvelle « Stratégie pour les forêts pour 2030 »²⁰ dans laquelle elle entend d'une part, « soutenir les fonctions socio-économiques des forêts pour la prospérité des zones rurales et stimuler la bioéconomie forestière dans les limites de la durabilité » et d'autre part, « protéger, restaurer et élargir les forêts de l'Union Européenne afin de lutter contre le changement climatique, inverser le processus d'appauvrissement de la biodiversité et garantir la résilience et la multifonctionnalité des écosystèmes forestiers ». Dans sa Stratégie, la Commission européenne met, d'une part, l'accent sur la préservation des services écosystémiques fournis par les forêts. Elle entend ainsi promouvoir une bioéconomie forestière durable pour les produits ligneux dotés d'une longue durée de vie notamment en incitant à leur recours dans le secteur de la construction, renforcer les critères de durabilité de l'utilisation des ressources ligneuses pour la bio-énergie « par l'extension de leur champ d'application et l'élargissement des zones d'approvisionnement interdites » et promouvoir la bioéconomie forestière non ligneuse notamment l'écotourisme par la création, par exemple, d'une nouvelle alliance entre les professionnels du tourisme et les sylviculteurs, associant l'Organisation mondiale du tourisme et le réseau du patrimoine naturel et culturel européen. D'autre part, la Commission veut œuvrer à la protection et à la restauration des forêts de l'Union européenne en s'appuyant notamment sur le futur règlement de restauration des écosystèmes mais aussi en protégeant les dernières forêts primaires et anciennes de l'Union européenne. Sur ce dernier point, la Commission européenne insiste sur la nécessité de s'accorder sur une définition commune de ce type de forêts et de les cartographier afin d'en assurer une protection effective et efficace. Pour permettre une mise en œuvre effective de ces actions, la Commission européenne demande aux États de soutenir les propriétaires et gestionnaires de forêts par des incitations financières et donne des exemples de bonnes pratiques en la matière tel que le label français « Bas carbone ». Enfin, la Commission européenne entend agir pour le boisement et le reboisement des forêts riches en biodiversité et accompagne, pour ce faire, sa Stratégie d'une feuille de route pour la plantation de trois milliards d'arbres supplémentaires dans toute l'Europe d'ici à 2030²¹. Depuis l'adoption de sa Stratégie pour les forêts, la Commission européenne poursuit ses efforts pour sa mise en œuvre effective. Le 25 août 2022, elle a ouvert une consultation publique en vue de l'adoption au deuxième trimestre 2023 d'un règlement pour la surveillance de l'État des forêts²². Par ailleurs, le 13 septembre 2022, le Parlement européen a adopté, en première lecture, la proposition de règlement relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts qui abroge le règlement (UE) n° 995/2010. D'un point de vue procédural, la Commission européenne avait soumis la proposition de texte le 17 novembre 2021. Le Conseil environnement du Conseil de l'Union européenne, a, de son côté, adopté son orientation générale sur le texte le 24 juin 2022 ne modifiant ce dernier qu'à la marge. En revanche, le Parlement européen a proposé, en première lecture du texte, des amendements qui renforcent substantiellement la proposition de règlement de la Commission sur plusieurs

¹⁹ [Stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Élimination des obstacles pour la restauration des cours d'eau](#), 2022. Voir pour davantage de détails la chronique de droit de l'eau dans cette revue.

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [Une nouvelle Stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030](#), COM/2021/572 final, 16.07.2021.

²¹ https://ec.europa.eu/environment/pdf/forests/swd_3bn_trees.pdf

²² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13396-Forets-de-lUE-nouveau-cadre-de-lUnion-europeenne-pour-la-surveillance-des-forets-et-plans-strategiques_fr

aspects²³. Le Parlement propose, en premier lieu, d'élargir le champ d'application du règlement. Alors que la Commission européen limitait, en son article premier, la portée des règles à « la mise sur le marché de l'Union et à la mise à disposition sur le marché de l'Union, ainsi qu'à l'exportation à partir du marché de l'Union, de bovins, de cacao, de café, de palmier à huile, de soja et de bois », le Parlement propose que le règlement couvre aussi les porcins, les ovins et les caprins, les volailles, et les dérivés de l'huile de palme, de maïs, de caoutchouc et de produits, dont le charbon de bois et les produits en papier imprimé. Par ailleurs, le Parlement inclut dans le champ d'application *ratione personae* du Règlement, les établissements financiers qui soutiennent les activités économiques sus visées en se réservant la possibilité de faire peser sur ces derniers des obligations et renforce la traçabilité des produits en imposant des obligations renforcées en la matière aux opérateurs et demande, en ce sens, à la Commission de publier des lignes directrices (article 12 bis). Enfin, le Parlement propose d'autres avancées telles que le renforcement du mécanisme de sanction ou encore une meilleure prise en compte des besoins des populations autochtones. Toutefois, le texte, tel qu'amendé par le Parlement, doit encore être examiné en trilogue ce qui pourrait aboutir à un affaiblissement de son degré d'ambition.

II – LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DES OCEANS (2021-2022)

La protection et la restauration des écosystèmes marins fait partie intégrante de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 mais a aussi fait l'objet d'une attention toute particulière de l'Union européenne. Lors de la conférence « Notre Océan, notre peuple, notre prospérité », tenue en République de Palaos en avril 2022, l'Union européenne a présenté quarante-quatre engagements en faveur de la protection des mers et des océans, représentant un montant de près d'un milliard d'euros dont 500 millions seront dédiés à la recherche dans le cadre la mission Horizon intitulée « Restaurer notre océan et notre milieu aquatique d'ici à 2030 ». Cependant, sur la période 2021-2022, les actions concrètes de l'Union européenne dans ce domaine n'ont pas été nombreuses et ont pour certaines étaient très décevantes. En effet, après l'interdiction de la pêche électrique en juillet 2021²⁴, des débats sur d'autres techniques de pêches non sélectives et/ou destructrices du milieu marin ont ponctué l'ensemble de la période 2021-2022.

Interdiction de la pêche de fonds - Le 14 décembre 2016, l'Union européenne se dotait d'un règlement interdisant la pêche utilisant des chaluts de fond à une profondeur supérieure à 800 mètres et dans certaines zones, abritant des écosystèmes marins vulnérables et identifiées par la Commission, la pêche utilisant des chaluts de fond à une profondeur supérieure à 400 mètres dans l'Atlantique Nord-Est²⁵. Le chalutage ou encore les filets maillants de fonds sont des

²³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2022/09-13/0311/P9_TA\(2022\)0311_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2022/09-13/0311/P9_TA(2022)0311_FR.pdf)

²⁴ La Cour de justice de l'Union européenne a rejeté, le 15 avril 2021, le recours introduit par les Pays-Bas contre l'interdiction de la pêche au moyen de navires utilisant le courant électrique impulsional imposée depuis le 1^{er} juillet 2021 à tous les États membres par le règlement européen n° 2019-1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques. Les Pays-Bas bénéficiaient, en effet, depuis 1998 d'une dérogation à cette interdiction. CJUE, Arrêt du 15 avril 2021 (première chambre), « Recours en annulation – Politique commune de la pêche – Règlement (UE) n° 1380/2013 – Conservation et exploitation durable des ressources halieutiques – Protection des écosystèmes marins – Règlement (UE) 2019/1241 – Mesures techniques – Annexe V, partie D – Interdiction de la pêche au chalut associé au courant électrique impulsional – Principe de proportionnalité – Principe de précaution », Pays-Bas c/ Conseil et Parlement européen, Affaire C-733/19.

²⁵ Règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des

techniques de pêche peu sélectives et destructrices du milieu marin avec des impacts physiques directs sur les fonds marins (surface abrasée, espèces arrachées ou écrasées...) et des impacts physiques indirectes tels que la modification des durables des habitats et des espèces. Le 15 septembre 2022, en exécution de ce Règlement, la Commission européenne a fermé aux chaluts de fond à une profondeur supérieur à 400 mètres, 87 zones dans l'Atlantique Nord-Est qui représente une zone d'environ 16 400 km²²⁶. Toutefois, cette zone ne représente, en réalité, que 17 % de la zone située entre 400 et 800 mètres de profondeur des eaux communautaires de l'Atlantique du Nord-Est et seulement 1,16 % des eaux communautaires de l'Atlantique du Nord-Est et ne concerne, par ailleurs, pas les aires marines protégées de l'Union européenne. D'un point de vue environnemental, cette décision peut ainsi être analysée comme une décision en demi-teinte pour la conservation et la restauration des écosystèmes marins. Toutefois, les acteurs économiques du secteur, représentés par la récente Alliance européenne pour la pêche de fond (EBFA) créée en mars 2022 et qui représente plus de 20 000 pêcheurs et 7 000 navires de 14 États membres de l'Union européenne, ont estimé que l'impact économique et social de cette décision sera très important pour la filière puisque 10 000 pêcheurs sont concernés par cette décision et qu'aucune étude d'impact en ce sens n'a été réalisée pour fonder la décision de la Commission. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 15 avril 2021 relatif à la pêche électrique, avait rappelé que « l'article 6, paragraphe 2, du règlement de base se limite à établir une obligation de « tenir compte » des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles lors de l'adoption des mesure de conservation, mais n'empêche pas le législateur de l'Union de procéder à l'adoption de telles mesures de conservation même en l'absence d'avis scientifiques, techniques et économiques concluants ». Or, un raisonnement similaire pourrait être fait en ce qui concerne la pêche de fonds dans la mesure où l'article 8 du Règlement (UE) 2016/2336 se limite quant à lui à une obligation d'adopter une liste de zones « sur la base des conseils qu'elle reçoit du comité scientifique, technique et économique de la pêche ». La Commission semble disposer là encore d'un large pouvoir d'appréciation.

Interdiction de la pêche à la senne – Selon l'article 5§2 de la Politique commune de la pêche, « [d]ans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, les États membres sont autorisés, jusqu'au 31 décembre 2022, à limiter la pêche aux navires de pêche opérant traditionnellement dans ces eaux à partir des ports de la côte adjacente »²⁷. En d'autres termes, dans leurs mers territoriales, les États membres de l'Union européenne ont la possibilité de pérenniser les droits historiques et les relations de voisinage existants avant la mise en place de la Politique commune de la pêche en 1983, dérogeant ainsi au principe du libre accès aux eaux communautaires. Cette dérogation qui a été accordée notamment par la France aux pêcheurs belges et néerlandais, doit être renouvelée tous les 10 ans. Or, un dialogue devait être engagé sur ce point au sein des institutions européenne, durant la période 2021-2022, afin d'acter une prolongation de cette dérogation après le 31 décembre 2022. Toutefois, depuis une dizaine d'années, « le déploiement à grande échelle de la technique de la senne démersale, très majoritairement par des navires néerlandais et belges, d'abord en mer du Nord puis en Manche Est, sans véritable mesure

dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil, *JO L 354* du 23.12.2016, pp. 1-19.

²⁶ Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission du 15 septembre 2022 déterminant les zones existantes de pêche en eau profonde et établissant une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables, *C/2022/6470, JO L 242* du 19.9.2022, pp. 1-141.

²⁷ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, *OJ L 354*, 28.12.2013, pp. 22-61.

d'encadrement, a profondément déséquilibré l'économie de la pêche en raison de son impact sur la ressource »²⁸. Or, la technique de la senne démersale coulissante, telle qu'utilisée aujourd'hui de manière industrielle, ne peut raisonnablement pas être assimilée à une technique de pêche « traditionnelle ». Toutefois, l'article 5§2 de la Politique commune de la pêche demeure ambiguë quant à l'utilisation de l'adjectif « traditionnel » car il ne précise pas s'il vise des activités de pêche traditionnelles ou des techniques de pêche traditionnelles. Cette incertitude sur l'interprétation de cet article a néanmoins, conduit, le 12 juillet 2022, la Commission de pêche du Parlement européen a adopté un amendement à l'article 5§2 de la Politique commune de la pêche afin d'interdire la senne démersale dans les eaux territoriales françaises, de la frontière entre la Belgique et la France jusqu'à Grandcamp-les-Bains en Normandie, au niveau de l'estuaire de la Vire, à l'est du département de la Manche. Cet amendement a été adopté à une très faible majorité de 12 voix contre onze et lors de la réunion du trilogue tenue au sein du Conseil européen, le 29 septembre 2022, l'amendement a finalement été rejeté. Or, la France peut rencontrer des difficultés à convaincre les autres États membres lors des négociations relatives à la Politique commune de la pêche dans la mesure où elle commet régulièrement des infractions à cette législation.

Mises en demeure de la France par la Commission européenne – Durant la période 2021-2022, la Commission européenne a mis en demeure la France à plusieurs reprises en raison d'infractions répétées à la Politique commune de la pêche. En juin 2021, la Commission européenne adressait une première lettre de mise en demeure à la France en raison du non-respect de ses obligations en matière de contrôle et de surveillance des captures de ses navires opérant en dehors des eaux communautaires. Le 23 septembre 2021, la France et l'Espagne recevaient une lettre de mise en demeure de la Commission européenne pour non-respect de leurs obligations en matière de contrôle et d'exécution de l'obligation de débarquement. Ces obligations découlent de trois règlements européens qui imposent que les États s'assurent que toutes les captures d'espèces faisant l'objet de limites de capture et, en Méditerranée, d'espèces soumises à des tailles minimales soient ramenées et conservées à bord des navires de pêche, puis enregistrées, débarquées et imputées sur les quotas, le cas échéant²⁹. La Commission européenne a accordé un délai de deux mois aux deux États pour lui envoyer une réponse détaillée. Selon un rapport de l'ONG Client Earth, non seulement jusqu'en 2019, la France n'a sanctionné aucune infraction grave à l'obligation de débarquement mais de plus, elle n'a rendu qu'un seul des rapports étatiques sur la mise en œuvre de l'obligation de débarquement que les États membres devaient soumettre à la Commission Européenne³⁰. Or, l'insuffisance du contrôle et de la surveillance des captures et notamment de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement contribue à alimenter les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée qui sont aujourd'hui l'une des principales causes de l'effondrement des stocks halieutiques. Par ailleurs, la Commission européenne a envoyé une lettre de mise en demeure à la France le 2 juillet 2020 pour non-respect de ses obligations relatives à la lutte contre les prises accessoires d'espèces protégées, notamment les dauphins, par les navires de pêche. Ces

²⁸ Proposition de résolution n°224 relative à l'interdiction de la senne démersale dans la bande côtière des 12 milles dans les Hauts-de-France et en Normandie pour la durabilité des ressources halieutiques et la sauvegarde du modèle de pêche artisanale français, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 septembre 2022.

²⁹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, *OJ L* 354, 28.12.2013, pp. 22–61. ; Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, *OJ L* 343, 22.12.2009, pp. 1-50. ; et Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, *OJ L* 286, 29.10.2008, pp. 1-32.

³⁰ Client Earth, [Le contrôle de l'obligation de débarquement en France](#), Octobre 2019.

obligations découlent à la fois de la directive « Habitats » et du Règlement relatif à la Politique commune de la pêche. La Commission européenne estime notamment que la France n'a pas pris les mesures suffisantes pour améliorer la surveillance de l'état de conservation de plusieurs espèces accessoires, pour éviter la perturbation et la mise à mort de ces espèces marines dans les sites Natura 2000 et qu'elle n'a pas transposé entièrement les obligations relatives aux prises accessoires contenues dans la directive « Habitats ». Or, en juin 2022, la France n'avait pris aucune mesure supplémentaire visant à se conformer à ses obligations européennes ce qui a incité la Commission européenne à lui adresser, le 15 juillet 2022, un avis motivé dans lequel elle lui accorde un délai de deux mois pour prendre les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec ses obligations. A défaut de réponse, la Commission européenne pourrait saisir la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission avait été alertée en 2019 par France Nature Environnement associée à 25 autres ONG européennes de l'attitude de la France vis-à-vis des prises accessoires notamment de dauphins, ce qui avait initié la procédure européenne à l'égard de la France. Sur le plan interne, la préservation des dauphins fait l'objet d'un véritable feuilleton judiciaire. Le 6 décembre 2021, l'ONG Sea Shepherd et l'association France Nature environnement ont demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre la pêche présentant un risque de capture accidentelle de dauphins dans le golfe de Gascogne de janvier à mars et de mi-juillet à mi-août et de renforcer les dispositifs de contrôle, afin de réduire ces captures. Le juge des référés a rejeté, comme en mars 2021³¹, les deux requêtes au motif « que les éléments invoqués par les associations requérantes ne permettent pas de caractériser une situation d'urgence de nature à justifier la suspension des décisions attaquées »³². Les décisions en cause émanaient de la Ministre de la mer et tendaient à rejeter les demandes des deux associations de prendre les mesures urgentes nécessaires pour réduire les prises accidentelles de dauphins dans le golfe de Gascogne, notamment la fermeture pendant trois mois chaque hiver et un mois l'été des pêcheries concernées par ces captures de cétacés. En juillet 2020, le tribunal administratif de Paris avait, en revanche, condamné l'État français à verser 6 000 euros à l'association Sea Sheperd en raison du retard pris pour respecter ses obligations, européennes et nationales, en matière de protection des mammifères marins et de contrôle des activités de pêche³³. Le même mois, le Conseil d'État, pour sa part, par une décision au fond sur saisine de l'Association de défense des ressources marines a enjoint au Ministre de l'agriculture et de l'alimentation d'adopter des mesures réglementaires de protection complémentaire de nature à réduire l'incidence sur l'écosystème de la pêche au bar européen dans le golfe de Gascogne³⁴. Cette décision a conduit à l'adoption, en novembre 2020, par la Ministre de la mer d'un arrêté étendant le champ d'application de l'obligation d'équipement de dispositifs de dissuasion acoustique pour les chaluts pélagiques dans le golfe de Gascogne³⁵. Face à la résistance de la France à se conformer à ses obligations européennes, les recours se multiplient donc chaque année à l'échelle nationale mais il se pourrait bien que ce soit finalement le juge européen qui ait le dernier mot dans ce domaine.

³¹ CE, juge des référés, Ordonnance du 27 mars 2021, Requête n°450592.

³² CE, juge des référés, Ordonnance du 23 décembre 2021, Conseil d'État, Requête n° 459225, §7.

³³ TA de Paris, 4^{ème} section, deuxième chambre, *Sea Sheperd*, Arrêt du 2 juillet 2020, requête n° 1901535/4-2.

³⁴ CE, 3^{ème} section, huitième chambre, *Association de défense des ressources marines*, arrêt du 8 juillet 2020, requête n° 429018.

³⁵ Arrêté du 27 novembre 2020 portant modification de l'arrêté du 26 décembre 2019 portant obligation d'équipement de dispositifs de dissuasion acoustique pour les chaluts pélagiques dans le golfe de Gascogne, *JORF* n°0292 du 3 décembre 2020.