



Protecting People and Planet

LA GESTION DES RISQUES LIÉS AUX ACTIVITÉS DE PÊCHE MARITIME PROFESSIONNELLE AU REGARD DES ENJEUX SOCIO-ÉCONOMIQUES EN ZONE NATURA 2000 :

Une pratique administrative incompatible avec les obligations de la France au titre de la Directive Habitats

July 2024

Environmental Justice Foundation (EJF, Fondation pour la justice environnementale) existe pour protéger la nature et défendre notre droit fondamental à un environnement sûr. EJF œuvre au niveau international pour éclairer l'élaboration de politiques et amener des réformes systémiques et durables visant à protéger notre environnement et à défendre les droits humains. Nous enquêtons sur les abus et les exposons au grand jour, et soutenons les défenseurs de l'environnement, les peuples autochtones, les communautés et les journalistes indépendants en première ligne des injustices environnementales. Nos campagnes visent à assurer un avenir pacifique, équitable et durable.

1. Introduction

Le secteur de la pêche artisanale traverse une double crise majeure. Confrontée à une mise en concurrence inégale avec les flottes industrielles étrangères¹, et à une hausse des coûts d'exploitation entraînant des marges de plus en plus faibles², la filière a subi une baisse de 28 % du nombre de navires au cours des trois dernières décennies³, ainsi qu'une chute de 32 % du nombre d'emplois embarqués entre 2015 et 2021⁴. Les métiers du chalut de fond, pratiqués par une part importante de la flotte nationale⁵, sont particulièrement touchés en raison de leurs forts besoins en carburant⁶, et beaucoup de professionnels du secteur sont depuis de nombreuses années entièrement dépendants de subventions pour se maintenir à flot⁷.

En parallèle, dans le contexte plus large du débat sur la transition écologique, la filière se trouve impliquée dans les controverses relatives aux impacts environnementaux de certaines pratiques de pêche destructrices comme les arts traînants (chalutage de fond et drague). Les dommages causés au milieu marin par les arts traînants – destruction et perturbation des fonctions écosystémiques des habitats, réduction de l'abondance et de la richesse et modification de la composition des communautés biologiques, captures accessoires – sont amplement documentés⁸. Une récente étude des performances environnementales des différentes flottilles de pêche françaises souligne le « bilan environnemental désastreux » de la flotte chalutière et tout particulièrement des navires hauturiers et industriels, au regard de l'abrasion des fonds marins et de l'empreinte carbone rapportée à la tonne débarquée⁹.

Or, le chalutage de fond reste une pratique couramment autorisée dans les eaux nationales, notamment dans les aires marines protégées (AMP)¹⁰ incluant les zones spéciales de conservation (ZSC) du réseau Natura 2000 désignées dans le cadre de la Directive Habitats.

Adoptée en 1992, la Directive Habitats¹¹ impose aux États membres de l'UE de prendre des mesures pour assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable, de certains

habitats naturels d'intérêt communautaire, y compris les habitats marins tels que les récifs, les herbiers et les bancs de sable, dans les sites désignés à cette fin. La Directive Habitats contient également des dispositions encadrant la nécessaire prise en compte par les États des enjeux socio-économiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de conservation. Elle pose un cadre juridique permettant la conciliation des enjeux également cruciaux de protection de l'environnement et de préservation des activités de pêche artisanale.

Cependant, la mise en œuvre de la Directive Habitats par la France, en ce qui concerne la prise en compte des risques liés aux activités de pêche maritime professionnelle lors de l'élaboration des mesures de gestion, apparaît incompatible avec ses obligations au titre du droit européen. Cette note a pour objet de rappeler les obligations incombant à la France au titre de la Directive Habitats en matière de protection du milieu marin et de prise en compte des enjeux socio-économiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de conservation, et d'attirer l'attention des services de l'État sur le défaut de conformité de la pratique administrative française en la matière.

2. Cadre juridique : obligations des États membres au titre de la Directive Habitats

La Directive Habitats impose aux États membres deux obligations complémentaires : premièrement et principalement, une obligation de prendre des mesures pour assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats protégés ; deuxièmement, une obligation de prendre en compte les enjeux socio-économiques lors de l'adoption des mesures de conservation. Cette dernière obligation ne permet pas aux États membres de déroger à leurs obligations en matière de protection des habitats, mais permet par application du principe de proportionnalité d'orienter les mesures dans un sens favorable aux acteurs économiques lorsque cela est compatible avec l'objectif de conservation des habitats.

2.1 La protection de l'environnement

Une obligation générale d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats protégés est énoncée à l'article 3, paragraphe 1 de la Directive Habitats. La Directive fixe donc un objectif à atteindre, qui est l'état de conservation favorable. L'état de conservation d'un habitat est considéré comme favorable lorsque trois conditions cumulatives sont remplies :

- son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension ;
- la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible ; et
- l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable¹².

Cette obligation générale est déclinée à l'article 6 de la Directive, qui impose aux États membres plusieurs obligations spécifiques en matière de protection des habitats.

Premièrement, au titre de l'**article 6, paragraphe 1**, les États doivent prendre dans les sites protégés des mesures de conservation nécessaires répondant aux exigences écologiques des habitats concernés. Les mesures de conservation sont des mesures ayant pour objectif de maintenir ou rétablir les habitats naturels dans un état favorable¹³.

Ceci implique tout d'abord que des objectifs de conservation aient été définis au niveau de chaque site, par exemple dans un plan de gestion : il s'agit là d'une « étape obligatoire et nécessaire entre la désignation [du site] et la mise en œuvre de mesures de conservation »¹⁴. Ces objectifs doivent tenir compte des menaces de dégradation auxquelles sont exposés les habitats¹⁵, et doivent si possible être quantifiés au regard d'indicateurs prédéfinis. Ils sont contraignants dans la mesure où ils constituent des normes de référence autour desquelles s'articulent les obligations des États membres pour la conservation des sites, notamment en matière d'évaluation des impacts environnementaux¹⁶.

Ensuite, les États sont tenus d'adopter et de mettre en œuvre de façon effective les mesures de conservation nécessaires pour atteindre ces objectifs¹⁷.

La réglementation des activités de pêche fait partie des mesures de conservation pouvant être adoptées au titre de l'article 6, paragraphe 1¹⁸.

Deuxièmement, au titre de l'**article 6, paragraphe 2**, les États sont tenus de prendre des mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats, ainsi que les perturbations touchant les espèces susceptibles d'avoir un effet significatif.

Lorsqu'un risque de détérioration est identifié, par exemple lorsque la superficie de l'habitat, sa structure, ou les fonctions nécessaires à son maintien à long terme, risquent d'être réduites par rapport à l'état de référence, les États ont l'obligation de prendre des mesures afin de prévenir ou réduire ce risque¹⁹. Il n'est pas acceptable d'attendre que les détériorations ou les perturbations se soient produites pour prendre des mesures²⁰.

L'évaluation des risques de détérioration des habitats doit s'effectuer au cas par cas au regard des caractéristiques écologiques du site et de la nature et de l'intensité des activités concernées. Une activité comme la pêche ne peut être autorisée dans un site protégé que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation de la Directive²¹ (c'est-à-dire le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats protégés).

Troisièmement, les dispositions de l'**article 6, paragraphe 3** encadrent les conditions dans lesquelles certaines activités susceptibles d'avoir un impact sur le site peuvent être autorisées. Tout plan ou projet susceptible d'affecter le site de manière significative doit faire l'objet d'une évaluation appropriée des incidences eu égard aux objectifs de conservation du site. Avant d'approuver un plan ou projet, les autorités compétentes des États membres ont l'obligation de s'assurer que celui-ci ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné, le cas échéant, après une phase de consultation publique.

Le concept de plan ou projet inclut notamment certaines activités de pêche professionnelle soumises à l'octroi d'une licence²².

Le mécanisme d'évaluation des incidences repose sur une analyse en deux temps. Tout d'abord, le risque d'effet significatif pour le site doit être évalué. Si un tel risque est identifié, l'évaluation des incidences doit être effectuée. Ensuite, la décision d'approuver ou rejeter le projet doit être prise au vu du risque d'atteinte à l'intégrité du site, tel qu'il ressort de l'évaluation des incidences.

Dans un premier temps, le caractère significatif du risque doit s'apprécier au regard des objectifs de conservation et des caractéristiques écologiques du site²³. Conformément au **principe de précaution** inhérent au mécanisme d'évaluation des incidences²⁴, en cas de doute sur l'existence d'un risque mais lorsque celui-ci ne peut être exclu au regard des éléments disponibles, l'évaluation des incidences doit être effectuée²⁵.

Dans un second temps, lorsqu'un risque est établi, l'évaluation des incidences sur l'intégrité du site doit être effectuée au regard des meilleures connaissances scientifiques disponibles²⁶, sur la base d'indicateurs objectifs et si possible quantitatifs, et en tenant compte des effets cumulatifs conjugués des activités concernées et de toutes autres activités sur le site²⁷. L'évaluation des incidences doit être de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des activités concernées pour l'intégrité du site²⁸. L'intégrité du site est définie par la Commission européenne comme étant la somme cohérente de la structure, de la fonction et des processus écologiques du site, qui lui permet d'accueillir les habitats et les populations des espèces pour lesquels il a été désigné²⁹.

Par application du principe de précaution, l'autorisation ne peut être accordée que s'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site³⁰. S'il subsiste une incertitude, les autorités compétentes des États membres ont l'obligation de refuser leur autorisation³¹.

Les activités qui ont été autorisées avant la désignation du site mais qui par la suite s'avèrent susceptibles d'affecter ce dernier de manière significative doivent faire l'objet d'une évaluation à posteriori au titre de l'article 6, paragraphe 2, en appliquant par analogie la méthode d'évaluation des incidences définie au paragraphe 3³².

Si les États membres restent libres d'interdire certaines activités dans un site protégé sans avoir à procéder à une évaluation des incidences³³, ils ne peuvent en revanche complètement dispenser certaines activités d'une évaluation des incidences – la France a ainsi été condamnée par le passé pour avoir exempté de toute évaluation les activités de pêche professionnelle³⁴.

Dans le cas où les États décident à titre dérogatoire d'autoriser des activités jugées préjudiciables à l'intégrité du site pour des raisons impératives d'intérêt public majeur (v. **section 2.2** ci-après), ils restent tenus de mettre en place des mesures compensatoires appropriées au niveau du réseau Natura 2000. De telles mesures peuvent notamment inclure la restauration d'habitats du même type, ou la réduction d'autres menaces pesant sur ces habitats, dans le même site ou dans un autre site aux caractéristiques écologiques similaires³⁵.

2.2 L'exception de raisons impératives d'intérêt public majeur

L'article 6, paragraphe 4 permet à titre exceptionnel aux États membres de déroger aux dispositions du paragraphe 3 et d'autoriser des activités préjudiciables à l'intégrité du site, en l'absence de solutions alternatives et en cas de « raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique », et sous réserve de l'adoption de mesures compensatoires. Par analogie, l'exception d'intérêt public majeur peut également être invoquée dans le cadre d'une évaluation à posteriori sur le fondement de l'article 6, paragraphe 2³⁶.

Cette disposition est d'interprétation stricte : une dérogation ne peut être envisagée que si l'ensemble des conditions énumérées sont réunies³⁷.

Premièrement, la dérogation ne peut être envisagée qu'au vu des conclusions de l'évaluation d'incidences – les États ne peuvent donc décider d'autoriser des activités sur ce fondement sans avoir au préalable évalué les incidences pour l'intégrité du site³⁸.

Ensuite, l'autorisation des activités préjudiciables au site ne peut être envisagée à titre dérogatoire que si l'absence de solutions alternatives est démontrée³⁹. Toutes les options réalisables permettant d'atteindre les objectifs du plan ou du projet doivent être analysées. Si l'une de ces options respecte mieux l'intégrité du site, elle doit être privilégiée et le projet initial ne peut être autorisé⁴⁰. Une option ne peut être rejetée au simple motif qu'elle entraîne un coût économique trop élevé⁴¹.

Les États doivent également démontrer l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur. Des activités menées par des personnes privées peuvent présenter, notamment par le contexte économique et social dans lequel elles s'insèrent, un intérêt public majeur⁴². Mais le seul fait que l'intérêt public en question soit de nature sociale ou économique ne suffit pas à caractériser des raisons impératives d'intérêt public majeur : il faut que celles-ci revêtent une importance particulière justifiant l'approbation des activités, plan ou projet en dépit des incidences sur le site⁴³.

Selon la Commission européenne, des raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent notamment être caractérisées dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement), de politiques fondamentales pour l'État et pour la société, ou de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à l'accomplissement d'obligations spécifiques de service public⁴⁴.

Enfin, des mesures compensatoires adaptées doivent être mises en œuvre.

2.3 La prise en compte des intérêts socio-économiques

La Directive Habitats prévoit en son article 2, paragraphe 3, que « les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales ».

En matière de réglementation des activités de pêche, cette disposition doit être lue de concert avec l'article 2 du Règlement relatif à la politique commune de la pêche (PCP)⁴⁵, qui définit les objectifs de la PCP :

« La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

[...]

La PCP vise en particulier à [...] contribuer à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche, en tenant compte de la pêche côtière et des aspects socioéconomiques ; [et à] promouvoir les activités de pêche côtière en tenant compte des aspects socioéconomiques ».

Le Règlement PCP rappelle par ailleurs que la PCP doit être « cohérente avec la législation environnementale de l'Union »⁴⁶.

L'obligation de tenir compte des enjeux socio-économiques découlant de la PCP et de l'article 2, paragraphe 3 de la Directive Habitats, est une obligation générale complémentaire des obligations principales relatives à la protection des habitats. Elle ne donne pas licence aux États de se soustraire à leurs obligations environnementales : la possibilité de déroger à certaines obligations de l'article 6 n'est envisageable que dans le cadre strictement défini du paragraphe 4 du même article, qui vient préciser les contours de cette obligation générale et constitue donc une *lex specialis* de l'article 2, paragraphe 3, concernant la prise en compte de l'exception de raisons impératives d'intérêt public majeur lors de l'évaluation des incidences. Le raisonnement retenu par la Cour européenne de justice (CJUE) pour l'interprétation de dispositions de la Directive « Oiseaux », formulées en des termes très proches de l'article 2, paragraphe 3 de la Directive Habitats, trouve ici pleinement à s'appliquer par analogie :

« les intérêts mentionnés à l'article 2 de la directive, à savoir les exigences économiques et récréationnelles, ne sauraient entrer en ligne de compte. [...] cette disposition ne constitu[e] pas une dérogation autonome au régime de protection établi par la directive »⁴⁷.

L'obligation de tenir compte des exigences socio-économiques énoncée à l'article 2, paragraphe 3 de la Directive Habitats impose aux États des contraintes dans le choix et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la protection des habitats. Elle implique une « appréciation de la proportionnalité [des mesures de conservation] sur le plan du coût économique »⁴⁸. En matière de protection des habitats, cette appréciation doit être effectuée notamment lors de l'identification des mesures « nécessaires » et « appropriées » requises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 6. L'examen de proportionnalité est encadré par des critères juridiques stricts, découlant du principe de proportionnalité.

2.3 Le principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité est « un mécanisme de pondération entre des principes juridiques de rang équivalent, simultanément applicables mais antinomiques »⁴⁹. Cet outil de résolution des conflits normatifs occupe une place centrale en droit européen⁵⁰ et de plus en plus en droit français, sous l'influence du contentieux des libertés fondamentales⁵¹.

Les dispositions de la Directive Habitats permettant d'articuler les impératifs de protection de l'environnement et de prise en compte des enjeux socio-économiques sont « une expression spécifique du principe de proportionnalité »⁵². Selon la CJUE :

« en tant que principe général du droit de l'Union, [le principe de proportionnalité] exige que les actes adoptés ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés »⁵³.

Les États doivent donc s'assurer que les mesures prises pour protéger les habitats sont nécessaires, adaptées, et qu'elles n'entraînent pas de retombées socio-économiques négatives disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

L'examen de la proportionnalité se fait en trois étapes :

Tout d'abord, la mesure doit poursuivre un **but légitime**. Dans le cadre de la Directive Habitats, le but légitime est celui d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats. Il s'agit d'une obligation incombant aux États membres.

Ensuite, la mesure doit être **adaptée et nécessaire**, c'est-à-dire qu'elle doit être à même d'atteindre l'objectif poursuivi, sans excéder ce qui est strictement nécessaire. Il s'agit là aussi d'un impératif posé par la Directive Habitats : les États membres sont tenus de prendre les « mesures de conservation nécessaires » pour maintenir ou rétablir les habitats dans un état favorable, ainsi que les « mesures appropriées » pour éviter leur détérioration.

Enfin – c'est le point le plus important – la mesure doit être **proportionnée** : parmi toutes les solutions possibles permettant d'atteindre l'objectif poursuivi, les États doivent privilégier celle qui aura le moins d'incidences au regard des enjeux considérés. À noter que ceci ne peut conduire à adopter une mesure qui ne soit plus adaptée au but poursuivi. Dans le cadre de la Directive Habitats, c'est au titre de l'examen de proportionnalité que s'impose l'obligation de tenir compte des exigences socio-économiques. Les États doivent s'efforcer de minimiser autant que possible les retombées socio-économiques négatives des mesures nécessaires pour préserver et protéger les habitats, sans pour autant compromettre cet objectif.

Sur ce point, la CJUE a récemment jugé que les coûts économiques susceptibles d'être engendrés par un changement de pratiques agricoles découlant de la mise en œuvre des mesures de conservation nécessaires pour assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats et des espèces, ne sauraient constituer un motif suffisant pour permettre aux États membres de déroger à leurs obligations en matière de protection de l'environnement⁵⁴. Ce raisonnement est pleinement applicable en matière de réglementation de la pêche.

Dans le cadre de la Directive Habitats, c'est donc à travers le prisme du principe de proportionnalité que la question de l'interdiction du chalutage de fond et de ses retombées socio-économiques doit être envisagée.

S'il est établi que le chalutage de fond est incompatible avec les objectifs de conservation du site, ou qu'il présente un risque de dégradation pour les habitats, et si après prise en compte des différentes mesures envisageables et de leurs incidences socio-économiques respectives, il apparaît que seule une interdiction du chalutage de fond est à même de prévenir ce risque, cette mesure doit s'imposer. Les coûts susceptibles d'être engendrés à court terme par une telle mesure ne peuvent pas faire obstacle à son adoption.

De façon générale, l'appréciation de la proportionnalité d'une interdiction du chalutage de fond doit s'effectuer non seulement au regard des coûts estimés à court terme, mais également au regard des bénéfices que des habitats en bon état de conservation sont susceptibles de générer sur le long terme pour les pêcheurs et la filière halieutique dans son ensemble.

Si des mesures peuvent être prises pour compenser les retombées socio-économiques négatives à court terme d'une interdiction du chalutage, elles doivent également être envisagées et prises en compte dans le cadre de l'analyse de proportionnalité.

La Directive Habitats, interprétée à l'aune du principe de proportionnalité, pose un cadre et des principes clairs pour la réglementation du chalutage de fond dans les ZSC. Cependant, l'approche adoptée par la France apparaît fondamentalement à l'opposé de ces principes.

3. La mise en œuvre de la Directive Habitats dans les AMP françaises : un renversement de logique au détriment de l'impératif de protection des habitats

Les dispositions du droit français concernant la prise en compte des risques liés aux activités de pêche maritime professionnelle et des enjeux socio-économiques lors de l'élaboration des mesures de conservation sont globalement en phase avec la Directive Habitats. En revanche, la pratique administrative française en la matière, qui fait souvent primer les intérêts socio-économiques sur l'impératif de conservation des habitats, sans pour autant invoquer l'exception de raisons impératives d'intérêt public majeur et suivre la procédure dérogatoire prévue à cet effet, ne respecte pas les principes posés par la loi et le droit européen.

3.1 L'analyse du risque pêche et la prise en compte des enjeux socio-économiques dans les documents d'objectifs

Les dispositions du code de l'environnement relatives à la protection des sites Natura 2000 ont évolué au gré des condamnations successives de la France par la CJUE pour défaut de transposition⁵⁵, puis pour transposition non conforme de la Directive Habitats, notamment en ce qui concerne l'évaluation des incidences concernant les activités de pêche professionnelle⁵⁶.

Dans sa version actuelle, l'article L. 414-4, II bis du code de l'environnement prévoit que :

« Les activités de pêche maritime professionnelle s'exerçant dans le périmètre d'un ou de plusieurs sites Natura 2000 font l'objet d'analyses des risques d'atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000, réalisées à l'échelle de chaque site, lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'objectifs [...]. Lorsqu'un tel risque est identifié, l'autorité administrative prend les mesures réglementaires pour assurer que ces activités ne portent pas atteinte aux objectifs de conservation du site, dans le respect des règles de la politique commune de la pêche maritime. Ces activités sont alors dispensées d'évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000. »

Une analyse des risques d'atteinte aux objectifs de conservation du site en matière de pêche professionnelle (analyse du risque pêche, ou ARP) doit donc être effectuée pour l'ensemble des sites Natura 2000 concernés lors de l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB). Si l'ARP identifie un risque d'atteinte aux objectifs de conservation, l'autorité administrative compétente doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou éliminer ce risque.

Par ailleurs, au titre de l'article L. 414-1 V, alinéa 3 du même code :

« [Les mesures de conservation] tiennent compte des exigences économiques, sociales, culturelles et de défense, ainsi que des particularités régionales et locales. Elles sont adaptées aux menaces spécifiques qui pèsent sur ces habitats naturels et sur ces espèces. Elles ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces habitats naturels et de ces espèces. »

A contrario, s'il est établi qu'une activité humaine comme le chalutage de fond a des effets significatifs susceptibles de compromettre l'objectif de conservation des habitats, l'interdiction de cette activité doit être envisagée, en minimisant autant que possible les retombées socio-économiques négatives.

Un guide technique à valeur de circulaire⁵⁷ vient préciser les modalités de réalisation de l'ARP et de prise en compte des enjeux socio-économiques lors de l'élaboration des DOCOB :

L'ARP est réalisée pour le compte du Comité de pilotage du site (COPIL) par un opérateur (typiquement l'Office français de la biodiversité, ou OFB) suivant une méthode standardisée d'évaluation des risques⁵⁸. Elle s'effectue en deux temps : tout d'abord, l'analyse cherche à identifier les risques de dégradation des habitats, en croisant les données spatiales sur la distribution des habitats et des activités de pêche, et en tenant compte de la sensibilité des habitats à différents types de pression. Ensuite, l'analyse caractérise les risques d'atteinte aux objectifs de conservation du site, au regard de l'intensité de la pression de pêche, et du niveau d'enjeu de conservation des habitats.

En cas de risque modéré ou fort de porter atteinte aux objectifs de conservation, des mesures réglementaires de conservation doivent obligatoirement être proposées, incluant si nécessaire des mesures d'exclusion ou de régulation spatiale et/ou temporelle pour tout ou partie des habitats concernés pour les métiers présentant un risque (allant jusqu'à l'interdiction de certains types d'engins), ou des mesures d'encadrement de l'effort de pêche.

Lors de l'élaboration des mesures, l'opérateur doit tenir compte non seulement du risque d'atteinte aux objectifs de conservation, mais également d'autres facteurs tels que l'importance socio-économique du site pour les activités de pêche, au regard notamment du nombre de navires concernés et de la dépendance des navires au site du point de vue du chiffre d'affaire. En cas de risque modéré d'atteinte aux objectifs de conservation du site justifiant des mesures réglementaires, l'opérateur doit notamment « prendre en compte [...] le temps nécessaire aux pêcheurs maritimes professionnels pour s'y adapter ». Cette dernière condition n'est cependant pas applicable en cas de risque fort nécessitant des mesures prioritaires.

Les mesures envisagées doivent être « proportionnées aux enjeux écologiques et socio-économiques ». C'est donc conformément au principe de proportionnalité que les enjeux socio-économiques doivent être pris en compte, afin de minimiser autant que possible les conséquences pour l'économie locale des mesures nécessaires pour prévenir ou éliminer le risque d'atteinte aux objectifs de conservation⁵⁹.

Cette approche est globalement conforme avec la lettre et l'esprit de la Directive Habitats.

Cependant, les étapes suivantes du processus d'élaboration, de proposition, de validation, et d'adoption des mesures, décrites dans le guide technique à valeur de circulaire, viennent fortement remettre en cause cet équilibre entre les enjeux environnementaux et socio-économiques.

Tout d'abord, les mesures envisagées par l'opérateur après prise en compte des enjeux socio-économiques font l'objet d'une phase de concertation avec les représentants des professionnels de la pêche, typiquement le Comité régional ou départemental des pêches maritimes (CRPMEM/CDPMEM). Des mesures pourtant nécessaires au regard des objectifs de conservation du site peuvent donc faire l'objet de négociations, au risque d'en ressortir considérablement affaiblies (v. **section 3.2**).

Les propositions de mesures sont ensuite présentées au COPIL pour validation. En cas de désaccord entre l'opérateur et les professionnels de la pêche sur les mesures à prendre, l'autorité administrative compétente peut être sollicitée pour trancher et valider les conclusions de l'ARP et les mesures de conservation. Les désaccords doivent être actés dans le DOCOB.

Ensuite, le DOCOB contenant les conclusions de l'ARP et les éventuelles mesures de conservation doit être approuvé par l'autorité administrative compétente, après avoir obtenu l'accord du préfet de région si des mesures de pêche sont envisagées⁶⁰.

Enfin, les mesures de conservation figurant dans le DOCOB ne sont pas en elle-même contraignantes⁶¹ – elles doivent pour le devenir faire l'objet d'un acte réglementaire arrêté par l'autorité administrative compétente. Aux termes de la circulaire en vigueur jusqu'en 2022, avant de donner son accord sur des mesures de pêche l'administration avait la possibilité de consulter à nouveau le CRPMEM⁶², au risque d'affaiblir encore plus les mesures de conservation.

La prise en compte des enjeux socio-économiques s'effectue donc en pratique successivement à deux voire trois niveaux :

- lors de l'élaboration de propositions de mesures de gestion par l'opérateur au vu des conclusions de l'ARP ;
- lors de la phase de concertation avec les représentants des professionnels de la pêche ; et
- en cas de désaccord entre les parties prenantes, par l'autorité administrative amenée à trancher.

Si cette approche n'est pas en soi incompatible avec le droit européen, elle a cependant favorisé le développement d'une pratique administrative consistant à faire primer par à-coups les intérêts socio-économiques au détriment des objectifs de conservation, en violation de la Directive Habitats et de la loi, qui imposent à l'administration de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou éliminer les risques d'atteinte aux objectifs de conservation.

3.2 La réglementation du chalutage de fond dans les sites Natura 2000 : des mesures au rabais sans cohérence avec les objectifs de conservation

Un premier constat s'impose : dans la majorité des AMP du réseau Natura 2000 français, l'ARP n'a toujours pas été finalisée, et aucune mesure de conservation spécifique n'a donc pu être envisagée pour prévenir ou éliminer les éventuels risques causés par le chalutage de fond⁶³. Un calendrier prévisionnel prévoit la finalisation des ARP et de l'élaboration des mesures de conservation pour l'ensemble des sites concernés avant fin 2026, et l'adoption des mesures réglementaires nécessaires avant fin 2027⁶⁴.

L'absence d'ARP place les autorités françaises dans l'impossibilité d'identifier les risques pesant sur les habitats au regard des objectifs de conservation et donc de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la Directive Habitats.

Dans ce cas, le **principe de précaution** impose de prendre des mesures provisoires dans l'attente des conclusions de l'ARP. Pour mémoire, au titre de l'article 6, paragraphe 2 de la Directive Habitats, une activité comme la pêche ne peut être autorisée que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation de la Directive⁶⁵ (c'est-à-dire le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats protégés).

La circulaire en vigueur jusqu'en 2022 imposait ainsi à l'administration de prendre des mesures provisoires « en cas d'incertitude [...] sur le risque de porter atteinte aux objectifs de conservation, et lorsque l'activité pourrait affecter de manière grave et irréversible les habitats en question »⁶⁶. Le guide technique relatif à la mise en œuvre des ARP actuellement en vigueur précise que « les activités de pêche doivent, avant de pouvoir s'exercer dans les sites Natura 2000, avoir fait l'objet desdites analyses de risque inscrites dans les DOCOB »⁶⁷.

Or, force est de constater que le chalutage reste autorisé dans les sites n'ayant pas encore fait l'objet d'une ARP – à l'instar des sites Pertuis Charentais (FR5400469), Panache de la Gironde (FR7200811), Chausey (FR2500079), et Baie du Mont Saint-Michel (FR2500077), qui comptent parmi les sites côtiers les plus chalutés de France.

De l'aveu même des services de l'État, « la non réalisation des analyses de risque au sein des sites Natura 2000 fragilise la situation juridique de l'exercice des activités de pêche »⁶⁸.

Cependant, même lorsque l'ARP a été réalisée et qu'un risque de dégradation des habitats ou d'atteinte aux objectifs de conservation a été établi, les mesures de conservation arrêtées au DOCOB sont souvent largement en deçà des mesures initialement recommandées par l'opérateur au regard des conclusions de l'ARP.

C'est par exemple le cas pour les sites Baie de Seine occidentale (FR2502020), Îles Houat-Hoëdic (FR5300033), et Bancs des Flandres (FR3102002). L'examen des DOCOB et comptes-rendus des réunions des comités de pilotage et des groupes de travail indique que des désaccords majeurs survenus entre l'OFB et les représentants des professionnels de la pêche ont régulièrement conduit à une révision à la baisse des mesures de conservation.

En Baie de Seine occidentale, il est ainsi acté au DOCOB que « compte tenu du contexte socio-économique, les différentes étapes de concertation ont amené les services de l'État à affiner le niveau d'ambition des mesures »⁶⁹. L'arrêt de toute activité de pêche au chalut dans la zone des 3 M (conformément à l'interdiction de principe du chalutage de fond dans cette zone⁷⁰ et aux avis répétés de l'Ifremer⁷¹), recommandé par l'opérateur au regard des risques pour les habitats, a dû être abandonné après concertation avec le CRPMEM au profit d'un non-renouvellement progressif des dérogations

autorisant le chalut à la seiche, et de la fin des dérogations pour les chalutiers poissonniers, dans une bande côtière plus réduite. De même, une seule zone témoin, sur les quatre recommandées pour évaluer l'impact du chalutage de fond, a été retenue (**Figure 1**).

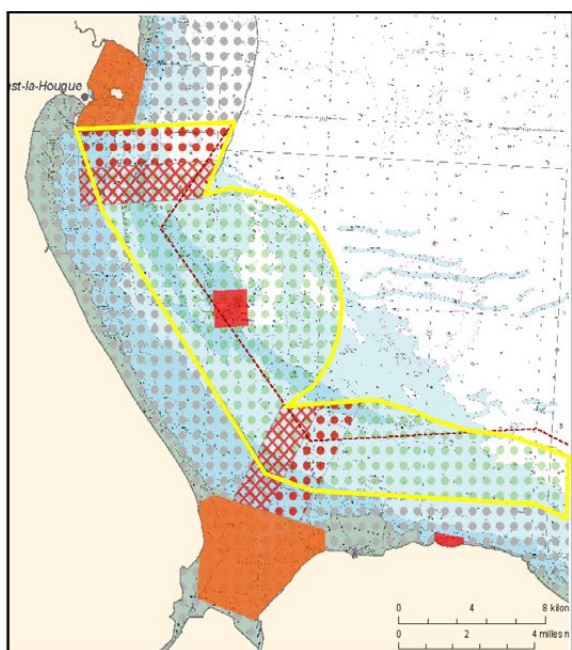
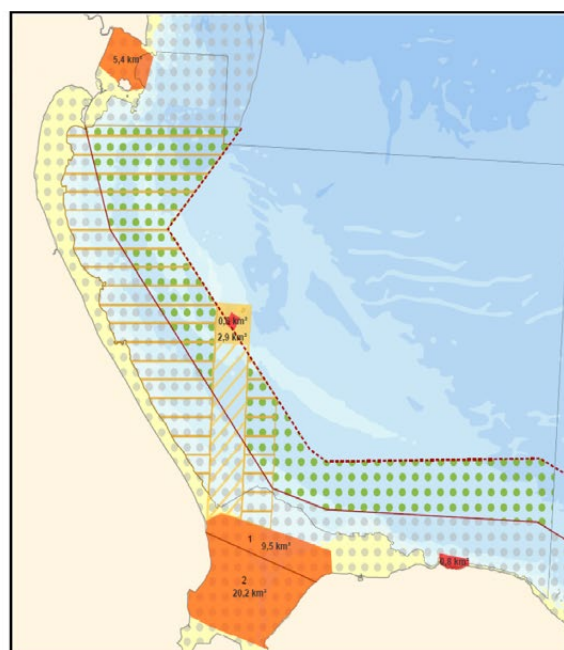


Figure 10 – Cartographies de la mesure au cours de la concertation
10.1. Délimitation de la mesure initiale (en jaune)



10.2. Délimitation (en pointillée rouge) de la mesure actée (limite des 3 milles telles que définies dans l'arrêté 58/2007)

Figure 1 : Comparaison des mesures initialement recommandées par l'OFB au regard des conclusions de l'ARP (à gauche), et des mesures allégées finalement adoptées après concertation (à droite). La proposition d'arrêt du chalutage dans la bande des 3 M (jaune) est étendue dans le temps et mise en œuvre dans une zone plus réduite, et les quatre zones témoins avec interdiction du chalutage de fond (pointillés et croisillons rouges) sont abandonnées au profit d'une zone unique (bandes diagonales oranges). Source : DOCOB.

De la même façon, sur le site des îles Houat et Hoëdic, les municipalités concernées ont constaté que « les risques sur les habitats sont globalement minimisés, et les mesures OFB presque systématiquement revues à la baisse », et dénoncé la « forte insuffisance des mesures proposées par les représentants de la pêche »⁷².

Lors de l'élaboration du DOCOB pour le site des Bancs des Flandres, « les démarches concernant les mesures de gestion ont été longues et compliquées du fait des désaccords appuyés entre le CRPMEM et l'OFB quant aux mesures de gestion à mettre en œuvre suite à l'analyse des risques pêche »⁷³. Le CRPMEM ayant refusé de soutenir les mesures recommandées par l'OFB au vu des conclusions de l'ARP, et l'OFB ayant refusé de cautionner des mesures au rabais jugées « non suffisantes » pour protéger les habitats menacés, les services de l'État ont dû intervenir pour statuer sur les mesures de conservation. Les mesures finalement retenues dans le DOCOB maintiennent les dérogations en vigueur permettant le chalutage de fond entre 1,5 et 3 M, et permettent aux navires pratiquant la pêche entre 1 et 1,5 M de continuer à exercer leur activité sur la base d'un système de viager. En d'autres termes, aucune restriction des activités de chalutage en cours n'est prévue par le DOCOB, en dépit du risque de dégradation des habitats⁷⁴ clairement identifié par l'ARP, et des objections formelles de l'OFB.

Ce renversement de logique conduisant à la subordination de l'impératif de protection des habitats aux enjeux socio-économiques est patent dans la définition même des objectifs de conservation de certains sites. Ainsi, le DOCOB pour le site Roches de Penmarc'h (FR5302008) érige en objectif de gestion le fait de « promouvoir une exploitation durable des ressources halieutiques, compatible avec la préservation des habitats »⁷⁵. Cette formulation trahit une préoccupation allant dans le sens inverse de la raison d'être d'une ZSC, qui est de préserver les habitats, de manière compatible avec l'exploitation durable des ressources.

Il faut enfin souligner que dans la plupart des sites ayant fait l'objet d'une ARP, les mesures de gestion prévues par les DOCOB n'ont de toute façon toujours pas été arrêtées par voie réglementaire, privant ainsi les habitats concernés de toute forme effective de protection.

Ces exemples mettent en lumière des problèmes structurels majeurs dans la mise en œuvre de la Directive Habitats en France, permettant l'adoption de mesures de compromis manifestement inadéquates pour préserver et protéger les habitats. La prise en compte des enjeux socio-économiques se fait au détriment des enjeux de conservation des habitats, en violation des obligations de la France.

4. Conclusion et recommandations

Le cadre juridique applicable à la réglementation des activités de pêche maritime professionnelle dans les ZSC est clair : lorsque l'ARP conclut à un risque d'atteinte aux objectifs de conservation du site ou de dégradation des habitats, et qu'après examen de l'ensemble des mesures envisageables et de leurs incidences socio-économiques respectives, il apparaît que seule une interdiction du chalutage de fond est à même de prévenir ou éliminer ce risque, l'État doit adopter une mesure d'interdiction du chalutage de fond dans les zones concernées. Lorsque l'ARP n'a pas encore été réalisée, le principe de précaution impose d'interdire provisoirement toute activité de pêche potentiellement impactante, dans l'attente des conclusions de l'ARP. L'État ne peut continuer à ignorer les avertissements de ses propres services, et à encourager ou tolérer des pratiques de pêche destructrices présentant des risques majeurs de dégradation des habitats, en violation du droit européen.

Recommandations:

Afin d'assurer la nécessaire mise en conformité avec le droit européen, EJF recommande aux autorités compétentes de :

- Veiller à ce que les DOCOB définissent des objectifs de conservation visant au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats, sur la base d'indicateurs quantitatifs clairs ;
- Finaliser au plus tôt les ARP dans l'ensemble des sites concernés ;
- Dans l'attente des résultats de l'ARP, interdire provisoirement dans les sites concernés toute pratique de pêche susceptible de porter atteinte aux objectifs de conservation ou de dégrader les habitats protégés, sur la base des meilleures connaissances scientifiques disponibles, conformément au principe de précaution ;

- Veiller à ce que les mesures de gestion proposées dans les DOCOB soient à même de prévenir ou d'éliminer tout risque d'atteinte aux objectifs de conservation ou de dégradation des habitats, conformément aux conclusions et recommandations de l'ARP et aux meilleures connaissances scientifiques disponibles ;
- Veiller à ce que les mesures adoptées pour assurer la conservation des habitats minimisent autant que possible les retombées socio-économiques négatives, notamment pour les professionnels de la pêche, sans pour autant compromettre l'objectif de conservation des habitats ;
- Adopter par voie réglementaire les mesures de conservation prévues dans les DOCOB, afin d'assurer une protection effective des habitats ;
- Lorsque les mesures nécessaires pour assurer la conservation des habitats sont susceptibles d'entraîner des retombées socio-économiques négatives inévitables à court terme, veiller à ce que les acteurs concernés reçoivent un soutien adéquat, y compris financier, pour compenser le préjudice en découlant, et accompagner une juste transition vers des pratiques de pêche durables et respectueuses de l'environnement.

- 1 Makris, J., Brent, Z. W. & Josse, T. (2021) *Une pêche industrielle dangereusement efficace : comment les multinationales néerlandaises menacent la pêche artisanale européenne*, Transnational Institute, <https://www.tni.org/en/publication/dangerously-efficient-industrial-fishing>.
- 2 Chauvin, H. (2023) « Les pêcheurs bretons coulent sous les factures de carburant », Reporterre, 4 oct. 2023, <https://reporterre.net/Les-pecheurs-bretons-coulent-sous-les-factures-de-carburant>.
- 3 FranceAgriMer (2023), *Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2023*, https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/72218/document/CC_p%C3%AAche_2023_FR.pdf?version=14 (données concernant les navires de moins de 12 m).
- 4 Observatoire prospectif des métiers et des qualifications de la pêche (2022) *Rapport national 2021*, <https://www.ocapiat.fr/wp-content/uploads/RAPPORT-2021-PE%CC%82CHE.pdf> (données concernant la petite pêche).
- 5 Soit 26 % des navires de moins de 24 m pour la flotille opérant sur la façade Atlantique Nord-Est : Quemper, F., Levrel, H., Le Bras, Q., Mouillard, R. & Gascuel, D. (2024) *Évaluation des performances environnementales, économiques et sociales des flottilles de pêche françaises opérant dans l'Atlantique Nord-Est – Rapport du programme TransiPêche : Scénarios de transition écologique et sociale des pêches françaises*, Les publications du Pôle halieutique, mer et littoral de L'Institut Agro n° 55, <https://halieutique.institut-agro-rennes-angers.fr/files/fichiers/pdf/performances.pdf>.
- 6 Pujol, J.-L., Le Lann, G. & Banel, E. (2006) *Une ambition maritime pour la France – Rapport du Groupe Poséidon*, <https://www.vie-publique.fr/rapport/28733-une-ambition-maritime-pour-la-france-rapport-du-groupe-POSEIDON-politi>.
- 7 Cour des comptes (2010) *Rapport sur les aides de l'État à la pêche, exercices 2000 à 2009*.
- 8 Pour un passage en revue de l'état actuel des connaissances en la matière, v. notamment Kaiser, M. J. (2019) « Recent advances in understanding the environmental footprint of trawling on the seabed », *Canadian Journal of Zoology*, vol. 97, pp. 755-762, <https://doi.org/10.1139/cjz-2018-0248> ; Clark, M. R., Althaus, F., Schlacher, T. A., Williams, A. et al. (2016) « The impacts of deep-sea fisheries on benthic communities: a review », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 73, pp. 151-169, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsv123> ; Thrush, S. F. & Dayton, P. K. (2002) « Disturbance to marine benthic habitats by trawling and dredging: Implications for marine biodiversity », *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, vol. 33, pp. 449-473, <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.33.010802.150515> ; Jones, J. B. (1992) « Environmental impact of trawling on the seabed: A review », *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research*, vol. 26, pp. 59-67, <https://doi.org/10.1080/00288330.1992.9516500>.
- 9 Quemper, F., Levrel, H., Le Bras, Q., Mouillard, R. & Gascuel, D. (2024) *Évaluation des performances environnementales, économiques et sociales des flottilles de pêche françaises opérant dans l'Atlantique Nord-Est – Rapport du programme TransiPêche : Scénarios de transition écologique et sociale des pêches françaises*, Les publications du Pôle halieutique, mer et littoral de L'Institut Agro n° 55, <https://halieutique.institut-agro-rennes-angers.fr/files/fichiers/pdf/performances.pdf>.
- 10 Bloom (2024) *Bulldozées : Une analyse inédite de la pêche au chalut dans les aires marines « protégées » européennes*, <https://bloomassociation.org/wp-content/uploads/2024/03/Buldozees.pdf>.
- 11 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, <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/2013-07-01>.
- 12 Article 1, lettre e).
- 13 Article 1, lettre a).
- 14 CJUE, Commission c/ République hellénique, C-849/19, 17 déc. 2020, point 52.
- 15 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 16 Born, C.-H. (2017) « Le critère de décision à respecter dans le cadre du régime d'évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 » », *Aménagement-Environnement*, 2017, n° 4, pp. 262-285.
- 17 CJUE, Commission c/ Pologne, C-441/17, 17 avr. 2018, point 213.
- 18 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 19 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 20 CJUE, Commission c/ Irlande, C-418/04, 13 déc. 2007, point 208.
- 21 CJUE, Commission c/ France, C-241/08, 4 mars 2010, point 32.
- 22 V. également Commission c/ Espagne, C-404/09, 24 nov. 2011, point 126.
- 23 CJUE, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c/ Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, 7 sept. 2004, point 29.
- 24 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 25 CJUE, Grüne Liga Sachsen eV et autres c/ Freistaat Sachsen, C-399/14, 14 janv. 2016, point 48.
- 26 CJUE, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c/ Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, 7 sept. 2004, points 41-45.
- 27 Ibid., point 54.
- 28 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 29 CJUE, Commission c/ Italie, C-304/05, 20 sept. 2007, points 59 et 69.
- 30 V. également Holohan et autres c/ National Parks and Wildlife Service, C-461/17, 7 nov. 2018, point 52.
- 31 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 32 CJUE, Commission c/ Portugal, C-239/04, 26 oct. 2006, point 24.
- 33 CJUE, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c/ Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-127/02, 7 sept. 2004, point 57.
- 34 Grüne Liga Sachsen eV et autres c/ Freistaat Sachsen, C-399/14, 14 janv. 2016, point 54.
- 35 CJUE, Azienda Agro-Zootecnica Franchini SARL et Eolica di Altamura SRL c/ Regione Puglia, C-2/10, 21 juill. 2011.
- 36 CJUE, Commission c/ France, C-241/08, 4 mars 2010.
- 37 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 38 CJUE, Commission c/ Espagne, C-404/09, 24 nov. 2011, point 156 ; Grüne Liga Sachsen eV et autres c/ Freistaat Sachsen, C-399/14, 14 janv. 2016, point 55.
- 39 CJUE, Commission c/ Portugal, C-239/04, 26 oct. 2006, point 35.
- 40 CJUE, Commission c/ Italie, C-304/05, 20 sept. 2007, point 83.
- 41 CJUE, Commission c/ Portugal, C-239/04, 26 oct. 2006, point 36.
- 42 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE)*, Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).
- 43 CJUE, Grüne Liga Sachsen eV et autres c/ Freistaat Sachsen, C-399/14, 14 janv. 2016, point 77.
- 44 V. également, *mutatis mutandis*, Umweltverband WWF Österreich c/ Tiroler Landesregierung, C-601/22, 11 juill. 2024, points 82 et 86 (concernant la protection des espèces).
- 45 CJUE, Marie-Noëlle Solvay et autres c/ Région wallonne, C-182/10, 16 févr. 2012, point 77.

43 Commission européenne (2018) *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats »* (92/43/CEE), Doc. n° C(2018) 7621 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

44 *Ibid.*

45 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, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/2023-01-01>.

46 *Ibid.*, article 2, paragraphe 5, lettre j).

47 CJUE, *Commission c/ Espagne*, C-355/90, 2 août 1993, point 19. V. également *Commission c/ Belgique*, 247/85, 8 juill. 1987, point 8 ; *Commission c/ Italie*, 262/85, 8 juill. 1987, point 8.

48 CJUE, *Umweltverband WWF Österreich c/ Tiroler Landesregierung*, C-601/22, 11 juill. 2024, point 83.

49 Xynopoulos, G. (2003) « Proportionnalité » in Alland, D. & Rials, S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris : PUF.

50 V. généralement Ellis, E. (dir.) (1999) *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford : Hart.

51 Sauvé, J.-M. (2017) « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés ? », *Les cahiers Portalis*, n° 5, pp. 9-21, <https://doi.org/10.3917/capo.005.0009>.

52 CJUE, *Umweltverband WWF Österreich c/ Tiroler Landesregierung*, C-601/22, 11 juill. 2024, point 80 (au sujet de l'article 16, paragraphe 1 de la Directive Habitats qui permet aux États membres de déroger à certaines de leurs obligations en matière de protection des espèces, et plus généralement au sujet de l'article 2, paragraphe 3 de la Directive).

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, point 83.

55 CJUE, *Commission c/ France*, C-256/98, 6 avr. 2000.

56 CJUE, *Commission c/ France*, C-241/08, 4 mars 2010.

57 DGAMPA & DEB (2022) *Guide technique relatif à la mise en œuvre des analyses de risque des activités de pêche de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000*, <https://www.natura2000.fr/sites/default/files/guide-arp.pdf>. V. également les normes antérieures : Note technique relative à la prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle pour la gestion des sites Natura 2000, 21 janv. 2020, n° TREL1922125N ; Circulaire relative à la prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle dans le cadre de l'élaboration, ou de la révision le cas échéant, des documents d'objectifs des sites Natura 2000 où s'exercent ces activités, 30 avr. 2013, n° DEVL1305078C. En plus du guide technique à valeur de circulaire préparé par le gouvernement, un référentiel a été élaboré par l'OFB pour accompagner la prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle lors de la réalisation de l'ARP et de la rédaction des DOCOB : v. OFB (2023) *Référentiel pour la préservation de l'environnement marin et l'exercice des activités de pêche professionnelle maritime*, t. 2 : *Interactions entre les activités de pêche professionnelle maritime et le milieu marin – avec focus sur les habitats et espèces Natura 2000*, <https://professionnels.ofb.fr/fr/doc/referentiel-preservation-lenvironnement-marin-lexercice-activites-peche-professionnelle>.

58 AFB, MNHN, MAA & MTES (2019) *Habitats benthiques et activités de pêche professionnelle dans les sites Natura 2000 : Méthodologie d'évaluation des risques de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites*, https://www.natura2000.fr/sites/default/files/methodologie-habitats-peche-n2000_201911_vf.pdf. V. également MNHN (2012) *Méthode d'évaluation des risques de dégradation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire par les activités de pêche maritime*, http://spn.mnhn.fr/spn_rapports/archivage_rapports/2013/SPN%202013%20-%205%20-%20Methode_evaluation_risque_peche_Natura2000_2012.pdf.

59 Le guide technique indique que « les mesures doivent conduire à s'assurer que les activités ne portent pas significativement atteinte aux objectifs de conservation » (nous soulignons). Le mot « significativement » ne figurant pas dans les dispositions de l'article L. 414-4 II bis du code de l'environnement,

il faut comprendre que les mesures de gestion doivent viser à éliminer, et non simplement à réduire, le risque d'atteinte aux objectifs de conservation (étant entendu que réduire un risque fort ou modéré à un risque faible ou nul revient à l'éliminer).

60 Code de l'environnement, article R. 414-9-4.

61 CJUE, *Commission c/ France*, C-241/08, 4 mars 2010, points 35-37.

62 Note technique relative à la prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle pour la gestion des sites Natura 2000, 21 janv. 2020, n° TREL1922125N.

63 Selon les données du ministère de la Transition écologique, à la date du 21 novembre 2022 l'ARP n'avait été réalisée que dans 29 % des sites, et n'avait pas encore été initiée dans 27 % des sites (MTE (2022) *Analyses de risque-pêche des espèces et habitats – état des travaux*). Selon les informations obtenues par EJJ, depuis cette date une dizaine d'ARP auraient été finalisées. La proportion des sites pour lesquels l'ARP a été finalisée reste donc faible, de l'ordre de 35 %.

64 DGAMPA & DEB (2022) *Guide technique relatif à la mise en œuvre des analyses de risque des activités de pêche de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000*, <https://www.natura2000.fr/sites/default/files/guide-arp.pdf>.

65 CJUE, *Commission c/ France*, C-241/08, 4 mars 2010, point 32. V. également *Commission c/ Espagne*, C-404/09, 24 nov. 2011, point 126.

66 Note technique relative à la prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle pour la gestion des sites Natura 2000, n° TREL1922125N, 21 janv. 2020.

67 DGAMPA & DEB (2022) *Guide technique relatif à la mise en œuvre des analyses de risque des activités de pêche de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000*, <https://www.natura2000.fr/sites/default/files/guide-arp.pdf>.

68 *Ibid.*

69 OFB & CRPMEM Normandie (2016) *Document d'objectifs - Baie de Seine occidentale*, t. 4 : *Annexes*, « Évolution des mesures de gestion liées à la pêche dans le cadre de la concertation des acteurs », <https://reseau-manchemerdunord.n2000.fr/les-sites/baie-de-seine-occidentale-zpszsc>.

70 Code rural et de la pêche maritime, article D. 922-16.

71 V. notamment Avis n° 23-013 sur l'usage des filets remorqués à moins de trois milles de la laisse de basse mer du littoral du département de la Gironde, 17 avr. 2023, <https://archimer.ifremer.fr/doc/00845/95705/> ; Avis sur l'ouverture de la pêche au chalut de fond du cèteau dans la bande des 3 milles, au niveau du pertuis de Maumusson, 15 oct. 2018, <https://archimer.ifremer.fr/doc/00487/59873/>. V. également Avis n° 23-020 dans le cadre de l'élaboration des mesures pêches professionnelles sur les sites Natura 2000 « Récifs Gris-Nez Blanc-Nez », « Cap Gris », « Ridens et dunes hydrauliques du détroit du Pas-de-Calais », 24 mai 2023.

72 Mairie de l'île de Houat & Mairie de Hoëdic (2023) *Projet de ceinture bleue Houat-Hoëdic, Dossier de présentation*, https://peche-dev.org/IMG/pdf/ceinture_bleue_houat_hoedic.pdf. Malheureusement, il est à l'heure actuelle impossible de consulter les comptes-rendus des comités de pilotage et des groupes de travail pour ce site, qui ne sont plus disponibles en ligne : v. <https://houat-hoedic.n2000.fr/participer>.

73 Grand Port Maritime de Dunkerque, OFB & CRPMEM Nord – Pas-de-Calais (2021) *Document d'objectifs - Bancs des Flandres*, t. 1 : *Évaluation du risque de dégradation des habitats naturels d'intérêts communautaires par les activités de pêche professionnelle*, <https://bancsdesflandres.n2000.fr/natura-2000-et-vous/bibliotheque>.

74 L'ARP ayant été réalisée avant la mise à jour de la méthode d'évaluation des risques, celle-ci n'a porté que sur le risque de dégradation des habitats, et non sur le risque d'atteinte aux objectifs de conservation.

75 DREAL Bretagne & CRPMEM Bretagne (2014) *Document d'objectifs Natura 2000 – Roches de Penmarc'h*, t. 2 : *Diagnostic du site et mesures de gestion*, <https://rochesdepenmarch.n2000.fr/les-roches-de-penmarc-h/le-docob>.

SIÈGE SOCIAL :

Gensurco House, 3-5 Spafield Street, London, EC1R 4QB
Tél. : +44 (0) 207 239 3310, info@ejfoundation.org
ejfoundation.org

REPRÉSENTATION NATIONALE :

Allemagne, Belgique, Corée du Sud, Espagne, France,
Ghana, Indonésie, Japon, Libéria, Royaume-Uni,
Sénégal, Taïwan, Thaïlande.