

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 450592

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SEA SHEPHERD FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 27 mars 2021

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 11, 17 et 23 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Sea Shepherd France demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de prononcer toute mesure visant à limiter de façon effective les captures accidentelles des mammifères marins et notamment des « delphinus delphis » sur la côte atlantique en vue de permettre la survie à long terme de ces espèces protégées et notamment d'enjoindre aux ministres de la transition écologique, de la mer et de l'agriculture et de l'alimentation :

- de procéder, dans le Golfe de Gascogne, à la fermeture spatio-temporelle de toutes les pêcheries à risque de janvier à mars et de mi-juillet à mi-août, sans redistribution de l'effort de pêche, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- de mettre en place une réglementation visant à imposer un dispositif de contrôle à distance dit « remote-e monitoring » obligatoire sur les bateaux de pêche, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- de mettre en place une réglementation visant à imposer des observateurs obligatoires sur les navires de pêche, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- de faire application de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection afin de sanctionner la destruction, la mutilation, la perturbation intentionnelle mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement en cas de capture par des engins de pêche ;
- de mettre en place une évaluation des incidences des activités de pêche sur les sites classés Natura 2000 en mer.

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Sea Shepherd France soutient que :

- le juge des référés du Conseil d'Etat est compétent pour connaître de sa requête ;

- elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

- la condition d'urgence est satisfaite compte tenu de la période d'échouage actuelle, qui tombe durant le pic d'échouage annuel, du caractère extrême des échouages constatés en janvier 2021 et de l'état de conservation défavorable des espèces concernées qui ont un taux de reproduction plus faible que d'autres espèces ;

- la carence de l'Etat porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales ;

- elle porte une atteinte grave au droit à l'environnement en raison de l'atteinte à des espèces de mammifères marins, et notamment des dauphins communs « delphinus delphis », dont les prises accidentelles menacent la conservation, et de l'atteinte aux écosystèmes du fait de l'importance du rôle écosystémique des dauphins ;

- elle porte une atteinte grave au droit à la vie en raison du risque sanitaire constitué par la présence des animaux échoués sur les plages ;

- elle méconnaît la décision du Conseil d'Etat du 8 juillet 2020 enjoignant à l'Etat d'adopter des mesures réglementaires encadrant les captures accidentelles de mammifères marins dans le Golfe de Gascogne ;

- elle méconnaît les accords sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord (ASCOBANS) ;

- elle méconnaît le principe de précaution et le principe de prévention, garantis par la Charte de l'environnement et l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dès lors qu'il est établi qu'il existe une corrélation entre les captures et les activités de pêche et qu'il existe une double carence de l'Etat dans la connaissance de l'atteinte aux espèces, le niveau de déclaration de captures accidentelles de cétacés et des observations embarquées restant à un niveau très faible, et dans la mise en œuvre des mesures permettant d'éviter les captures accidentelles en l'absence de tout encadrement des périodes de pêche, en méconnaissance des prescriptions des avis scientifiques de référence et notamment de l'avis du CIEM du 26 mai 2020 ;

- la carence de l'administration est caractérisée dès lors que celle-ci n'a pris aucune mesure effective visant à limiter les échouages malgré l'avis d'infraction lancé par la commission européenne et les avis scientifiques de référence, et notamment l'avis du CIEM du 26 mai 2020 indiquant qu'il est nécessaire de combiner la fermeture de toutes les pêcheries et l'utilisation de dispositifs de dissuasion acoustique par les chaluts, le CIEM allant jusqu'à préconiser une fermeture de 4 mois, et que la présence d'observateurs embarqués ou de système de contrôle vidéo devrait être obligatoire ;

- les sept engagements annoncés par la ministre de la mer le 9 février 2021 sont insuffisants dès lors, en premier lieu, qu'aucune norme n'a été édictée pour assurer un véritable contrôle de l'obligation des déclarations de capture, la mise en place de caméras sur la base du volontariat ne permettant pas de limiter les captures en vue de la préservation des espèces dans un état de conservation favorable, en deuxième lieu, que les données relatives aux échouages sont publiées depuis de nombreuses années par l'observatoire PELAGIS, en troisième lieu, que les dispositifs de dissuasion acoustiques dits « pingers » sont inefficaces et représentent un danger en cas d'usage généralisé, en quatrième lieu, que les programmes de surveillance aérienne existent déjà depuis plusieurs années, en cinquième lieu, que le délai prévu pour la mise en place du projet international de coopération entre la France, l'Espagne et le Portugal ne saurait être considéré comme un délai raisonnable et, en dernier lieu, qu'une campagne d'observation volontaire des pêches à bord des chalutiers et des fileyeurs ne peut être considérée comme étant une mesure visant directement à limiter les interactions entre les activités de pêche et les cétacés ;

- l'administration méconnaît le règlement n°2019/1241 du 20 juin 2019 en ne prévoyant pas des fermetures de pêche pour réduire au minimum et si possible éliminer les captures accidentelles de cétacés ;

- elle méconnaît la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite «directive Habitat» qui vise, en son annexe II, les « tursiops truncatus » et les « phocoena phocoena » et, en son annexe IV, les « delphinus delphis », imposant de prendre des moyens efficaces permettant de garantir l'état de conservation favorable des espèces, notamment des « delphinus delphis », et d'instaurer un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV, alors qu'aucun système efficace permettant de connaître l'atteinte à la conservation des espèces n'a été mis en œuvre ;

- elle méconnaît les stipulations de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 et les dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement sur les zones Natura 2000 en ne prévoyant pas d'évaluation des incidences des activités de pêche sur les cétacés dans les zones Natura 2000 notamment pendant la période majoritaire des échouages, soit les mois de janvier, février, mars et juillet ;

- elle méconnaît les stipulations de la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 dite « directive stratégie pour le milieu marin » qui impose de parvenir à un bon état écologique du milieu marin en mettant notamment en œuvre une approche écosystémique de la gestion des pêches également prévue par l'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime et par le règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche en l'absence de mesures prises pour limiter les nombreux échouages et que le bon état écologique des dauphins communs n'est pas atteint ;

- elle méconnaît les dispositions de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national ainsi que les obligations découlant de l'article L. 411-1 du code de l'environnement dès lors, en premier lieu, que le système mis en œuvre ne permet pas d'encadrer les rejets des captures accidentelles et, en deuxième lieu, que le système déclaratif ne permet pas la contribution prévue au programme de recherche scientifique, rendant les connaissances sur l'état de conservation de l'espèce insuffisantes et, en dernier lieu, il n'existe aucun contrôle officiel sur la tenue obligatoire par les pêcheurs professionnels du registre notifiant la nature et le nombre des prises.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2021, la ministre de la mer conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

La requête a été communiquée au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation qui n'ont pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association Sea Shepherd, et d'autre part, la ministre de la transition écologique, la ministre de la mer et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 23 mars 2021, à 11 heures :

- Me de La Burgade, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association de Sea Shepherd France ;

- les représentants de l'association Sea Shepherd France ;
- les représentantes des ministres de la mer et de la transition écologique ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 24 mars 2021 à 12 heures ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 mars 2021, présentée par l'association Sea Shepherd France ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- l'accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, de l'Atlantique du Nord, des mers d'Irlande et du Nord ;
- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 ;
- le règlement (CE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 ;
- le règlement (UE) n°2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le décret n° 2020-879 du 15 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Aux termes de l'article L. 521-4 du même code : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* ».

2. L'association Sea Shepherd France demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner des mesures visant à limiter de façon effective les captures accidentelles des mammifères marins et notamment des dauphins communs à bec court « *delphinus delphis* » dans le golfe de Gascogne en enjoignant à l'administration de procéder à la fermeture des pêcheries à

risque de janvier à mars et de mi-juillet à mi-août, de mettre en place des mesures réglementaires visant à imposer un dispositif de contrôle à distance et la présence d'observateurs obligatoires sur les navires de pêche, de mettre en place une évaluation des incidences des captures accidentelles résultant des activités de pêche sur les sites classés Natura 2000 et de faire application de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire nationale et les modalités de leur protection.

Sur le cadre juridique :

3. D'une part, aux termes de l'article 2 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, dite directive « Habitats » : « 1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique. / 2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. / 3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (...) ». Aux termes de l'article 6 de cette même directive, qui définit le régime applicable aux zones spéciales de conservation appartenant au réseau dénommé "Natura 2000" abritant les habitats d'espèces figurant à l'annexe II de cette directive : « 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques (...) des espèces de l'annexe II présents sur les sites. / 2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive. (...) ». Aux termes de l'article 12 de cette même directive : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : a) toute forme de capture ou de mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; b) la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...) / 4. Les États membres instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a). Sur la base des informations recueillies, les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question. (...) ». Le grand dauphin (*Tursiops truncatus*) et le marsouin (*Phocoena phocoena*) figurent parmi les espèces d'intérêt communautaire mentionnées à l'annexe II de cette directive. L'annexe IV concerne toutes les espèces de cétacés dont le dauphin commun à bec court (*Delphinus delphis*).

4. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I.- Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur

utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; (...) / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; (...) ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines, ainsi protégés ; / 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 414-1 du même code : « I.- Les zones spéciales de conservation sont des sites marins et terrestres à protéger comprenant : / -soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ; / -soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ; / -soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ; (...) / IV.- Les sites désignés comme zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de " sites Natura 2000 ", à la formation du réseau écologique européen Natura 2000. / V.- Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces. / Ces mesures sont définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi qu'avec des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site. / Elles 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 ». Aux termes du II bis de l'article L. 414-4 du même code : « 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 mentionnés à l'article L. 414-2. 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. ». Aux termes de l'article R. 414-1 du code de l'environnement : « Pour l'application du I de l'article L. 414-1, un arrêté du ministre chargé de l'environnement fixe la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la mise en oeuvre de la procédure de désignation de zones spéciales de conservation. / Cette liste détermine également les types d'habitats naturels et les espèces dont la protection est prioritaire. ». Aux termes de l'article R. 644-2 du même code : « I. La liste prévue au 1° de l'article L. 411-2 des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées qui font l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture ou, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. (...) / II. Pour chaque espèce, les arrêtés mentionnés au I précisent : / 1° La nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 qui sont applicables ; / 2° La durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent. »

5. D'autre part, aux termes de l'article 2 du règlement (CE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP), qui en fixe les objectifs, cette dernière, notamment, « *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, (...) applique l'approche de précaution en matière de gestion des pêches et vise à faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable, (...) met en œuvre l'approche écosystémique de la gestion des pêches afin que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum (...)* » et vise en particulier « *à être cohérente avec la législation environnementale de l'Union, en particulier eu égard à l'objectif visant à réaliser un bon état écologique au plus tard en 2020, comme prévu à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2008/56/CE, ainsi qu'avec d'autres politiques de l'Union* ».

6. Pour atteindre ces objectifs, le règlement (UE) 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 prescrit des mesures techniques de protection. Aux termes de l'article 4 de ce règlement : « 1. *Les mesures techniques visent à veiller à ce que : (...) b) les captures accidentelles de mammifères marins, de reptiles marins, d'oiseaux de mer et d'autres espèces exploitées à des fins non commerciales ne dépassent pas les niveaux prévus dans la législation de l'Union et les accords internationaux qui lient l'Union ;* ». En application de l'article 15 de ce règlement, des mesures techniques établies au niveau régional figurent à l'annexe XIII de ce règlement pour réduire les captures accidentelles de cétacés. Ces mesures prévoient l'interdiction aux navires d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 12 mètres d'utiliser l'engin de pêches sans que soient utilisés simultanément des dispositifs de dissuasion acoustique dans certaines zones de pêche définies par le Conseil international pour l'exploration de la mer dites « zones CIEM » mais cette obligation ne s'applique pas dans la sous-zone CIEM 8 qui correspond au Golfe de Gascogne. Ces mesures prévoient, en revanche, dans cette sous-zone, que « *Des programmes de surveillance sont menés chaque année pour les navires d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 15 mètres battant leur pavillon, en vue de contrôler les captures accessoires de cétacés, dans les pêcheries* » utilisant des chaluts pélagiques (simples et doubles) et des chaluts à grande ouverture verticale. Cet article 15 permet à la Commission d'adopter des actes délégués en vue de modifier, de compléter ou d'abroger les mesures techniques figurant dans les annexes relatives aux mesures techniques établies au niveau régional sur la base d'une recommandation commune de plusieurs Etats membres. Aux termes de l'article 11 de ce même règlement : « 1. *La capture, la détention à bord, le transbordement ou le débarquement des mammifères marins ou des reptiles marins visés aux annexes II et IV de la directive 92/43/CEE et des espèces d'oiseaux de mer couvertes par la directive 2009/147/CE sont interdits. / 2. Lorsqu'elles sont capturées, les espèces visées au paragraphe 1 ne doivent pas être blessées et les spécimens capturés sont rapidement relâchés. / 3. Nonobstant les paragraphes 1 et 2, il est permis de détenir à bord, de transborder ou de débarquer des spécimens des espèces marines visées au paragraphe 1 capturés accidentellement, pour autant qu'il s'agisse d'une activité nécessaire afin de prêter assistance aux animaux concernés et de permettre des activités de recherche scientifique sur les spécimens tués accidentellement, à condition que les autorités nationales compétentes en aient été dûment informées au préalable, le plus tôt possible après la capture et dans le respect du droit de l'Union applicable. / 4. Sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles, l'Etat membre peut, pour les navires battant son pavillon, mettre en place des mesures d'atténuation ou des*

restrictions relatives à l'utilisation de certains engins de pêche. Ces mesures réduisent au minimum et, si possible, éliminent les captures des espèces visées au paragraphe 1 du présent article et elles sont compatibles avec les objectifs énoncés à l'article 2 du règlement (UE) no 1380/2013 et sont au moins aussi strictes que les mesures techniques applicables en vertu du droit de l'Union. / 5. Les mesures adoptées en application du paragraphe 4 du présent article visent à atteindre l'objectif spécifique établi à l'article 4, paragraphe 1, point b). Les États membres informent, à des fins de contrôle, les autres États membres concernés des dispositions adoptées conformément au paragraphe 4 du présent article. Ils rendent également publiques les informations appropriées concernant ces mesures ».

7. L'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime dispose que « *la politique des pêches maritimes, de l'aquaculture marine et des activités halio-alimentaires a pour objectifs, en conformité avec les principes et les règles de la politique commune des pêches et dans le respect des engagements internationaux : 1° De permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France accède (...), dans le cadre d'une approche écosystémique afin de réduire au minimum les incidences négatives sur l'environnement (...)* ». Des mesures techniques de protection peuvent être prises sur le fondement des dispositions du chapitre II du titre IX du livre IX du code rural et de la pêche maritimes, selon le cas, par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et des autres autorités de l'Etat compétentes en vertu de son article R.* 911-3 ou par délibération du comité national ou des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins rendue obligatoire dans les conditions définies à son article L. 921-2-1, telles notamment que des restrictions spatiales et temporelles ou une réglementation des engins et procédés de pêche.

8. Un arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection a été pris en application des dispositions citées au point 4. L'article 2 de cet arrêté, modifié par un arrêté du 3 septembre 2020, prévoit que, pour le grand dauphin (*Tursiops truncatus*), le dauphin commun à bec court (*Delphinus delphis*) et le marsouin commun (*Phocoena*), « *sont interdits sur le territoire national, et dans les eaux marines sous souveraineté et sous juridiction, et en tout temps : / I. – La destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement intentionnels incluant les prélèvements biologiques, la perturbation intentionnelle incluant l'approche des animaux à une distance de moins de 100 mètres dans les aires marines protégées mentionnées à l'article L. 334-1 du code de l'environnement, et la poursuite ou le harcèlement des animaux dans le milieu naturel. / Les activités de pêche maritime, définies par l'article L. 911-1 du code rural et de la pêche maritime, ne sont pas concernées par la limite d'approche des animaux lorsque cette approche est non intentionnelle et par l'interdiction de capture lorsque celle-ci est accidentelle au sens du règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 susvisé ». L'article 4 de ce même arrêté, modifié par un arrêté du 6 septembre 2018 prévoit que : « *A des fins de connaissance scientifique, tout spécimen de mammifère marin capturé accidentellement dans un engin de pêche doit faire l'objet d'une déclaration par les capitaines de navires de pêches dans le journal de pêche électronique, dans les journaux de pêche papier ainsi que dans les fiches de pêche papier. L'utilisation de ces données à des fins de connaissance scientifique est réalisée dans un format ne permettant pas d'identifier la personne physique ou morale. Cette obligation s'applique conformément aux dates limites de début de transmission des données officielles au format ERS en version 3, définies par l'arrêté du 28 juillet 2017 modifié fixant les règles d'export et d'utilisation des équipements d'enregistrement et de communication électroniques des données relatives aux activités de pêche professionnelle au format ERS en version 3, à bord des navires sous pavillon français, ainsi que des navires sous pavillon étranger qui se trouvent dans les eaux sous juridiction française ».**

9. Un arrêté du 26 décembre 2019 portant obligation d'équipement des dispositifs de dissuasion acoustique pour les chaluts pélagiques dans le golfe de Gascogne a été pris sur le fondement des dispositions citées aux points 5 et 6. L'article 2 de cet arrêté, modifié par un arrêté du 27 novembre 2020, prévoit qu'entre le 1^{er} janvier et le 30 avril de chaque année, les navires français de longueur supérieure à 12 mètres pêchant au moyen d'un chalut pélagique dans le golfe de Gascogne doivent utiliser des dispositifs de dissuasion acoustique afin de limiter l'entrée des cétacés dans les chaluts pélagiques.

Sur la demande en référé :

10. Il résulte de l'instruction, et en particulier des données de l'unité « Système d'observation pour la conservation des mammifères et oiseaux marins » du Centre national de la recherche scientifique, dit « observatoire Pelagis », qui coordonne le programme « réseau national d'échouage » (RNE), sous la tutelle du ministère de la transition écologique, que les échouages de petits cétacés, essentiellement de dauphins communs, et, dans une bien moindre mesure, de marsouins et de grands dauphins, interviennent de manière importante dans le golfe de Gascogne et que ce phénomène s'est fortement accru depuis 2016, le pic de ces échouages intervenant durant les mois d'hiver. Les traces retrouvées sur les animaux échoués confirment dans la plupart des cas la mort dans un engin de pêche.

11. Cette situation préoccupante a mené la commission européenne à saisir le Conseil international pour l'exploration des mers (CIEM) d'une demande d'avis relative à des mesures urgentes visant à empêcher les prises accessoires de dauphin commun dans le golfe de Gascogne en lui demandant d'évaluer les mesures proposées par les organisations non gouvernementales. Cet avis, publié le 26 mai 2020, a relevé que « les mesures de protection, compte tenu du cycle de vie des petits cétacés, toute mesure de protection ne peut être efficace que si elle est appliquée de manière continue pendant une longue période ». Il a également noté « des problèmes permanents concernant la disponibilité et la qualité des données, ce qui contribue à des niveaux élevés d'incertitude dans l'estimation de l'abondance et de la distribution des populations, des prises accessoires et d'autres menaces pour les petits cétacés ». Il a ainsi recommandé « de renforcer la surveillance afin d'évaluer l'efficacité des mesures de gestion et d'accroître la précision des estimations de l'abondance de la population et de la mortalité due aux prises accessoires de dauphin commun dans le golfe de Gascogne ». Pour le dauphin commun du golfe de Gascogne, il a conseillé « une combinaison de fermetures temporelles de tous les métiers concernés et l'application d'émetteurs d'ultrasons » sur certains chalutiers.

12. Sur la base de cet avis, par une décision du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat, statuant sur une demande d'annulation d'un arrêté relatif au régime national de gestion pour la pêche professionnelle de bar européen dans le golfe de Gascogne, a enjoint l'administration d'adopter des mesures réglementaires de protection complémentaires de nature à réduire l'incidence sur l'écosystème de la pêche au bar européen dans le golfe de Gascogne, dans un délai de six mois. Comme indiqué au point 8, un arrêté de la ministre de la mer du 27 novembre 2020 a modifié l'arrêté du 26 décembre 2019 pour étendre l'utilisation des dispositifs de dissuasion acoustique dits « pingons » dans le golfe de Gascogne à l'ensemble des navires français de longueur hors-tout supérieur à 12 mètres pêchant au moyen d'un chalut pélagique. L'administration a fait valoir devant le juge des référés que, même s'il était prématuré d'estimer les échouages et les captures accidentelles pour l'hiver 2020-2021, le nombre d'échouages pouvant, comme l'a indiqué l'association Sea Shepherd France lors de l'audience, varier en

raison des conditions climatiques, le nombre d'échouages observé au 22 mars 2021 était plus faible que les précédents hivers, avec 657 échouages contre 850 en moyenne les quatre hivers précédents. L'administration a également fait valoir que, même s'il ne s'agissait pas du scénario conseillé par le CIEM, l'avis du 26 mai 2020 avait évalué cette mesure comme entraînant une baisse de 21% des captures accidentelles si elle était utilisée tout au long de l'année.

13. L'administration a également pris d'autres mesures dans le cadre d'un plan d'action. Ce plan reprend le caractère obligatoire des déclarations de l'ensemble des captures accidentelles prévu à l'article 4 de l'arrêté du 1^{er} juillet 2018 en intégrant le respect de cette obligation déclarative dans les plans de contrôle de l'administration, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de déclarations même si ce dernier reste inférieure aux échouages constatés. Il prévoit également le renforcement des mesures de surveillance par la mise en place de programmes d'observation aérienne du 1^{er} janvier au 31 mars 2021 pour estimer l'abondance et l'aire de distribution des dauphins communs, la mise en œuvre d'une campagne d'observation volontaire des pêches à bord des chalutiers et des fileyeurs entre décembre 2020 et avril 2021 afin d'observer 5% de l'effort de pêche des chaluts pélagiques et 5% de l'effort de pêche des fileyeurs et un test de l'embarquement des caméras à bord sur 20 fileyeurs du golfe de Gascogne à des fins de connaissances scientifiques à compter de février 2021. La ministre de la mer a également lancé un projet international avec l'Espagne et le Portugal sur les captures accidentelles de cétacés, les navires de ces deux pays contribuant également à la capture accidentelle des dauphins communs dans le golfe de Gascogne.

14. L'association Sea Shepherd France estime que les mesures ainsi adoptées sont insuffisantes pour mettre fin à l'atteinte portée aux cétacés et notamment au dauphin commun à bec court « *Delphinus delphis* ». Elle demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de prendre des mesures réglementaires supplémentaires afin de procéder à la fermeture des pêcheries à risque de janvier à mars et de mi-juillet à mi-août et d'imposer un dispositif de contrôle à distance et la présence d'observateurs obligatoires sur les navires de pêche. Elle lui demande également d'enjoindre à l'administration de mettre en place une évaluation des incidences des captures accidentelles résultant des activités de pêche sur les sites classés Natura 2000 et de faire application de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection.

15. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très

rapidement mises en œuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

16. En premier lieu, la mesure consistant à fermer les pêcheries des mois de janvier à mars et de mi-juillet à mi-août, qui, comme il a été indiqué par le CIEM dans son avis de mai 2020, ne peut être efficace que si elle est appliquée de manière continue pendant une longue période, est une mesure réglementaire ne présentant pas un caractère provisoire. L'obligation réglementaire prévue par l'arrêté du 26 décembre 2019 imposant à l'ensemble des chalutiers français, au-delà des règles techniques imposées au niveau communautaire, de mettre en œuvre des dispositifs de répulsion acoustique pendant la période du pic annuel des échouages des dauphins communs dans le golfe de Gascogne ne peut être regardée, en l'état de l'instruction et compte tenu des incertitudes scientifiques sur l'abondance de la population, comme manifestement insusceptible de réduire l'incidence des captures accidentelles sur la population de dauphins communs dans le golfe de Gascogne. Au regard de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative rappelé au point 15, il n'y a donc pas lieu, en l'état de l'instruction, d'ordonner la mesure réglementaire sollicitée par l'association requérante.

17. En deuxième lieu, la mesure consistant à rendre obligatoire la présence d'observateurs et de dispositifs de contrôle à distance sur les bateaux de pêche français est également une mesure réglementaire ne présentant pas un caractère provisoire. L'obligation réglementaire de déclaration des captures accidentelles prévue à l'article 4 de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011, cité au point 8, si elle apparaît encore inégalement respectée, combinée avec la collecte des données d'échouage et le renforcement des mesures de surveillance mentionné au point 13 n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, comme manifestement insusceptible d'assurer le respect des obligations de contrôle et de surveillance des prises accidentelles de cétacés dans le golfe de Gascogne qui s'imposent à la France en application des dispositions citées aux points 3 et 6. Au regard de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il n'y a donc pas lieu, en l'état de l'instruction, d'ordonner la mesure réglementaire sollicitée par l'association requérante.

18. En troisième lieu, il résulte des dispositions précédemment citées que, si l'ensemble des cétacés doit faire l'objet de mesures de protection stricte dans leur aire de répartition naturelle consistant à interdire toute forme de destruction, de mutilation, de capture, d'enlèvement ou de mise à mort intentionnels et de toute perturbation intentionnelle de ces espèces, cette interdiction ne s'applique pas à leurs captures accidentelles dans les engins de pêche. L'association requérante n'est donc pas fondée à soutenir que l'absence d'application des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 aux captures accidentelles de cétacés dans le golfe de Gascogne serait manifestement illégale.

19. En quatrième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 13, les mesures d'évaluation des incidences des captures accidentelles résultant des activités de pêche sur les espèces de cétacés protégés ne peuvent être regardées, en l'état de l'instruction, comme manifestement insuffisantes.

20. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête de l'association Sea Shepherd France ne peut qu'être rejetée, y compris les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : la requête de l'association Sea Shepherd France est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Sea Shepherd France ainsi qu'à la ministre de la transition écologique, à la ministre de la mer et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, à la ministre de la mer et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.