



Étude juridique sur l'interdiction de la pêche électrique et la protection des sites Natura 2000 en mer dans l'Union européenne

Équipe EUCLID : Mme Castelnau, Mme Cho, Mme Morin et M. Topuz

Juin 2019

Sommaire

Introduction	3
PARTIE I - LES ACTIONS JURIDIQUES ENVISAGÉES	5
I. Procédures concernant la protection des pêcheurs artisans face aux atteintes portées à la concurrence	5
II. Procédure contentieuse concernant le site Natura 2000 « Bancs des Flandres »	28
PARTIE II – LES PISTES JURIDIQUES ET PARA-JURIDIQUES CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES NATURA 2000	49
I. Actions concernant les licences dérogatoires et les subventions indues.....	49
II. Actions concernant les sites Natura 2000 en mer	61
PARTIE III - BOÎTE À OUTILS JURIDIQUE CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES NATURA 2000	93
I. Concernant le droit de la concurrence et le droit des aides d'État	93
II. Concernant les zones marines protégées.....	93
Table des matières.....	99
Annexe 1 : Compte-rendu sélectif d'entretien avec le député européen Y. Omarjee.....	102
Annexe 2 : Le cadre juridique de la pêche électrique au sein de l'Union européenne.....	104

Introduction

La mission confiée par l'association BLOOM à EUCLID vise à étudier et approfondir les voies de recours juridictionnelles possibles, permettant de garantir une meilleure protection des écosystèmes marins et de lutter contre la pêche électrique, dont l'Union européenne reste l'une des principales zones de pêche à autoriser encore la pratique. A cet égard, l'année 2019 marque une rupture importante, avec l'adoption d'un règlement européen qui interdit la pêche à impulsion électrique au plus tard le 1er juillet 2021 dans les eaux de l'Union.

Cette étude, propose et explique quels sont les recours possibles que l'association BLOOM pourrait actionner devant les juridictions françaises, et les institutions européennes. Elle s'organise autour de deux axes :

1) les recours contre les subventions indues attribuées par les Pays-Bas, ayant notamment permis à certaines sociétés de la pêche de pratiquer un acte déloyal, à savoir la pêche électrique bien au-delà du seuil des 5% de chaluts à perches autorisés ;

2) les recours contre les pratiques de pêche destructrices dans les sites Natura 2000, qui endommagent fortement la flore et la faune marines dans ces zones protégées.

Pour ce faire, la première grande partie de cette consultation traitera des actions juridiques envisagées. Dans un premier temps seront présentées deux procédures, qui visent à accompagner les pêcheurs artisans français face aux distorsions de concurrence subies. Elles s'appuient d'un côté, sur un recours en concurrence déloyale, complémentaire à la plainte déposée notamment par BLOOM au Tribunal de Grande Instance de Dunkerque le 9 mai 2019, sur le fondement d'une désorganisation du marché subie par les pêcheurs artisans. Elle présente d'autre part la procédure permettant de mettre en cause les aides d'État octroyées par les Pays-Bas aux navires pratiquant la pêche électrique par les Pays-Bas.

Dans un second temps sera présenté un « modèle type » de recours de plein contentieux pour la zone Natura 2000 « Bancs des Flandres ». La présentation repose sur deux grandes parties : la première rappelant la gestion des sites Natura 2000 en France, la deuxième se concentrant sur les éléments de droit invocables appliqués au cas d'espèce. Dans la première partie, il s'agira de présenter les rapports à la fois juridiques et scientifiques portant sur les zones Natura 2000 et plus spécifiquement sur la région sous maritime des Bancs des Flandres. Quant à la seconde, elle présentera l'intérêt à agir de l'association Bloom, les fautes et carence fautives de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000 établie au regard des dispositions internationales, européennes et française et enfin le préjudice moral et écologique subi au regard des dispositions françaises pertinentes.

Dans la seconde grande partie de cette consultation, seront présentées les pistes juridiques et para juridiques concernant les licences dérogatoires, les subventions indues et les sites Natura 2000. Ici il ne s'agira pas de présenter dans le détail des actions juridiques comme dans la précédente partie, mais de suggérer à BLOOM des recours envisageables à l'avenir. Les différentes pistes sont présentées en commençant par l'action ayant le plus de probabilités d'aboutir dans un sens favorable aux intérêts défendus par BLOOM, pour finir par celle qui nous est apparue la moins efficace. Les actions liées entre elles sont exposées successivement. Pour chaque recours, on expliquera le type d'action engagée, la qualité des demandeurs et leurs intérêts à agir, puis les fondements sur lesquels reposent l'action et le préjudice

invocable. On termine à chaque fois par les délais de saisie du juge, la temporalité moyenne de la procédure et enfin la probabilité de succès de l'action juridique devant le juge européen ou national.

Dans la dernière partie de cette consultation, une « boîte à outils » sera fournie. Elle concerne le droit de la concurrence, le droit des aides d'États et les zones marines protégées. Il s'agit de lister l'ensemble des dispositions pertinentes qui pourraient être utilisées dans le cadre des recours précédemment décrits.

Cette étude développe ainsi les recours qui semblent les plus susceptibles de trouver une issue favorable à la protection de l'environnement et de la ressource halieutique. D'autres actions ont déjà été initiées par BLOOM. L'étude s'inscrit ainsi dans le cadre d'actions déjà menées visant à préserver la biodiversité marine, protégée par le droit français et le droit européen. Elle permet enfin d'illustrer une stratégie juridique contentieuse face à des atteintes majeures portées à l'environnement et vise de ce fait à mettre en évidence des techniques juridiques en vue de sa protection, et ainsi à faire naître un précédent.

PARTIE I - LES ACTIONS JURIDIQUES ENVISAGÉES

Deux recours distincts ont été envisagés en vue de protéger l'activité des pêcheurs artisans et de préserver les écosystèmes marins, à la suite des actions déjà engagées par BLOOM. D'un côté, l'étude propose une procédure de responsabilité civile en concurrence déloyale, et la mise en cause des aides d'États octroyées devant la Commission européenne (I). L'étude envisage d'autre part un recours administratif en plein contentieux concernant le site Natura 2000 Bancs des Flandres (II), qui fait face à une activité de pêche particulièrement intense.

I. Procédures concernant la protection des pêcheurs artisans face aux atteintes portées à la concurrence

L'analyse des actions déjà intentées par l'association BLOOM, ainsi qu'un échange avec le député européen Younous Omarjee, nous a permis de prendre en compte l'incertitude quant à l'ouverture d'une procédure formelle d'infraction par la Commission à l'encontre des Pays-Bas, avant la fin de sa mandature. Le remboursement des subventions indues accordées par les Pays-Bas aux chaluts à impulsion électrique semble peu probable pour l'instant par le biais de cette procédure.

Cette partie présente dès lors les éléments permettant de mener d'un côté une procédure en concurrence déloyale de désorganisation du marché en droit français, par les pêcheurs artisans (**A**). Elle présente d'autre part la procédure permettant de mettre en cause les aides d'État octroyées aux navires pratiquant la pêche électrique (**B**).

Sommaire

A) Action en concurrence déloyale par les pêcheurs artisans

1. Incompétence de l'Autorité de la concurrence en l'absence de pratique anticoncurrentielle
2. Caractérisation d'un acte déloyal de désorganisation générale du marché
 - 2.1. *L'acte déloyal de désorganisation du marché en droit commun*
 - 2.2. *Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché*
3. Recours devant le juge français et réparation du dommage

B) Action pour la récupération des subventions indues en droit européen des aides d'État

1. La remise en cause des aides d'État en droit européen
2. Motifs pour la récupération des aides illégales
 - 2.1. *Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règle de minimis*
 - 2.2. *Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règlement général d'exemption par catégorie*

3. Motifs pour la récupération des aides incompatibles : la décision d'exemption individuelle

4. Décision de récupération des subventions indues

4.1. Pouvoirs de la Commission contre les subventions indues

4.1.1. Pouvoirs d'injonction de la Commission concernant les aides illégales

4.1.2. Décision de récupération concernant les aides incompatibles

4.2. Mise en œuvre de l'obligation de récupération par l'État membre

4.3. Identification de l'entreprise bénéficiaire redevable de l'obligation de restitution

Conclusion

A) Action en concurrence déloyale par les pêcheurs artisans

Afin d'identifier l'action efficace contre la distorsion de concurrence subie par les pêcheurs artisans, il convient en premier lieu de qualifier le comportement des sociétés de pêche néerlandaises en question. La mise en évidence d'un acte de concurrence déloyal ne constitue pas à proprement parler une pratique anticoncurrentielle, l'Autorité de la concurrence ne pouvant donc être saisie sur ce fondement (1). A travers une action en responsabilité délictuelle, il est néanmoins possible de caractériser un acte déloyal de désorganisation du marché (2) devant le juge judiciaire français pour l'obtention d'une réparation par les pêcheurs artisans (3).

Cette action s'inscrit donc dans la continuité de la plainte déposée par BLOOM auprès du Tribunal de Grande Instance de Dunkerque le 9 mai 2019. Elle vise à faire qualifier d'acte déloyal de désorganisation du marché le chalutage à impulsion électrique illégal, afin d'obtenir une réparation sur ce fondement.

Type d'action engagée :

Recours en responsabilité civile délictuelle en raison d'un acte déloyal de désorganisation du marché

Qualité des demandeurs :

Pêcheurs artisans français

Intérêt à agir :

Domage subi par les pêcheurs artisans

Fondements :

Article 1240 Code civil : Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Afin d'agir en concurrence déloyale, il faut démontrer un comportement fautif, la présence d'un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Préjudice invoqué :

Atteinte portée à l'activité économique des pêcheurs artisans

Temporalité moyenne de la procédure :

18 mois

1. Incompétence de l'Autorité de la concurrence en l'absence de pratique anticoncurrentielle

De manière générale, distinguer entre pratiques anticoncurrentielles et pratiques restrictives de concurrence semble fallacieux, car une restriction de concurrence est, par définition, anticoncurrentielle. En droit de la concurrence, les pratiques que la loi définit comme pratiques anticoncurrentielles sont l'entente ou l'abus de position dominante¹, une atteinte à la concurrence sur le marché en cause. Quant aux pratiques

¹ Les prohibitions définies par les articles L. 420-1 à L. 420-7 du titre II du livre IV du Code de commerce en droit français et les articles 101 (81, ex-85 CE) et 102 (82, ex-86 CE) du TFUE en droit de l'Union européenne.

qu'elle qualifie de restrictives de concurrence², il s'agit des règles de protection du concurrent ou du consommateur, par opposition aux règles de protection du marché.

Dans le cas d'espèce, dès le Règlement 41/2007 du Conseil du 21 décembre 2006, le principe d'une interdiction générale de la pêche électrique dans les eaux de l'Union a été relativisé par l'exception renouvelée de 5% de la flotte des chalutiers à perche de chaque État membre. Or, le nombre de navires néerlandais pratiquant la pêche électrique dépasse largement ce taux de 5%. L'utilisation de ce moyen de pêche a pu leur conférer un avantage économique et renforcer leur position concurrentielle par rapport aux pêcheurs artisans français et/ou néerlandais.

Pour autant, le comportement des sociétés néerlandaises en question ne peut en aucun cas être qualifié d'entente ou d'abus de position dominante, afin de pouvoir agir devant les autorités nationales de la concurrence française ou néerlandaise. En l'absence d'une pratique anticoncurrentielle au sens stricte du droit de la concurrence, toute voie de recours devant une autorité de la concurrence serait fermée : en effet, une autorité nationale de la concurrence est uniquement compétente pour les litiges concernant les dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles. De plus, l'Autorité ne peut pas connaître de la légalité de l'intervention d'une personne publique dans le secteur concurrentiel et de la qualification des subventions reçues par cette personne au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, la Commission ayant la compétence exclusive en ce qui concerne le droit des aides d'État (B).

2. Caractérisation d'un acte déloyal de désorganisation générale du marché

2.1. L'acte déloyal de désorganisation du marché en droit commun

Contrairement aux pratiques anticoncurrentielles, la concurrence déloyale entre entreprises n'est pas une infraction au droit de la concurrence, car elle ne concerne pas le comportement d'une entreprise sur un marché, mais le manquement d'une entreprise à une concurrence loyale envers une autre entreprise. Dans le cas d'espèce, il s'agira de démontrer que la pratique illégale de la pêche électrique a entraîné une **désorganisation générale du marché**, ayant portée préjudice aux pêcheurs artisans.

La concurrence déloyale se définit comme un ensemble d'agissements fautifs et de manœuvres contraires contraire à la loi ou aux usages, commis par un professionnel, une entreprise ou un salarié à l'égard d'un autre professionnel ou d'une entreprise qui en pâtit dans son activité économique. Elle repose donc sur une action de responsabilité civile, fondée sur le régime de la responsabilité délictuelle de droit commun selon l'**article 1240** du Code civil.

Afin d'agir en concurrence déloyale, il faut démontrer un **comportement fautif**, la présence d'un **préjudice** et un **lien de causalité entre la faute et le préjudice**.

En matière de pratiques restrictives de concurrence, les règles du droit de la concurrence visent généralement la loyauté, l'effectivité de la lutte concurrentielle, et la protection de la clientèle (contre un dénigrement, un détournement de clientèle, un débauchage de personnel, pratique de la marque ou du prix d'appel). Bien que la **désorganisation générale** semble avoir perdu de son contenu pour être absorbée par la concurrence illégale (prix abusivement bas, revente à perte, distribution parallèle, publicité trompeuse, vente avec prime, etc.), ses formes restent diverses et variées. Tout acte qui rompt l'égalité dans les moyens de concurrence est susceptible de constituer une faute de concurrence déloyale. Par-delà les dispositions spécifiques du Code de commerce, **il est admis, en complément, qu'un concurrent puisse mettre en œuvre**

² Articles L. 442-1 à L. 442-10 du Code de commerce

l'action en concurrence déloyale³. En effet, le concurrent qui emploie dans la compétition économique des moyens illégaux commet un acte de concurrence déloyale.

Certains comportements, n'affectant pas une entreprise concurrente déterminée mais **l'ensemble d'une profession**, peuvent constituer une concurrence déloyale. Trois hypothèses se présentent en effet : il peut s'agir d'une désorganisation interne de l'entreprise concurrente (révélation de secret, espionnage, détournement de fichier), d'une désorganisation de l'activité ou des méthodes commerciales du concurrent (suppression de panneaux publicitaires du concurrent, le détournement de commande) ou encore une **désorganisation générale du marché**. Le dernier cas caractériserait le mieux le comportement des sociétés de pêche néerlandaises.

Notamment, le **non-respect d'une règle en vigueur** peut constituer un **acte déloyal de désorganisation du marché**, car il confère à celui qui se soustrait à la réglementation un avantage dans la concurrence. De façon plus générale, l'action en concurrence déloyale se justifie chaque fois que le non-respect de la réglementation conduit à une **rupture dans l'égalité des moyens de la lutte concurrentielle et met celui qui a enfreint cette réglementation « dans une situation anormalement favorable »** par rapport à ses concurrents⁴. Selon la Cour de cassation, la violation de la réglementation en vigueur crée, en effet, une distorsion dans le jeu de la concurrence, constitutive, en soi, d'un acte de concurrence déloyale, sans qu'il y ait lieu de prouver que l'auteur des faits incriminés en a tiré un profit⁵.

2.2. *Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché*

L'élément fautif des sociétés pratiquant la pêche électrique est constitué à la fois par le non-respect des principes propres à la Politique Commune de la Pêche, et l'utilisation de moyens de pêches illégaux. Sa caractérisation s'inscrit donc dans la continuité de la plainte déposée par BLOOM devant le Tribunal de Grande Instance de Dunkerque, le 9 mai 2019.

En effet, la mise en évidence de l'utilisation de moyens de pêche illégaux, visée par la plainte de BLOOM devant le TGI de Dunkerque, sur le fondement de l'article L945-4 Alinéa 1 du Code rural et de la pêche maritime, permettrait également de caractériser l'élément fautif. Les 84 licences octroyées pour pratiquer la pêche électrique, encore en cours d'utilisation, dépassent largement l'exception fixée à 5% de la flotte de chalut à perche pour chaque État membre. Seulement 14 navires néerlandais pourraient alors pratiquer une telle pêche.

En outre, 20 licences dérogatoires ont notamment été accordées à des fins de recherche scientifique sur le fondement de **l'article 43** du règlement du 30 mars 1998, excluant de son champ matériel "les opérations de pêche réalisées **uniquement à des fins scientifiques**". Ces licences, octroyées en contradiction avec les avis scientifiques du CSTEP et du CIEM, n'ont pourtant pas permis la production de recherches scientifiques avérées. Le caractère massif de ces contournements participe à établir l'élément fautif d'une **désorganisation générale du marché** pour les espèces concernées.

Par ailleurs, la **Politique Commune de la Pêche (PCP)**, réformée par le **Règlement (UE) n° 1380/2013** du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche a pour objectif, selon l'article 2 de ce règlement, de renforcer la durabilité de la filière de la pêche et de l'aquaculture. La PCP doit ainsi contribuer "à la protection du milieu marin, à la gestion durable de toutes les

³ D. FERRIER, Les pratiques restrictives de concurrence. Pour quelle finalité?, in Mélanges Serra, 2006, Dalloz, p. 189 s.

⁴ J. AZÉMA, *op. cit.*, n° 153. – M. TEXIER, La désorganisation, préf. Y. Picod, 2006, PU Perpignan, p. 394 s.

⁵ Cass. Com. 21 janvier 2014, LawLex14153

espèces exploitées commercialement et, notamment, à la réalisation du bon état écologique au plus tard en 2020”, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la **directive 2008/56/CE** établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.⁶

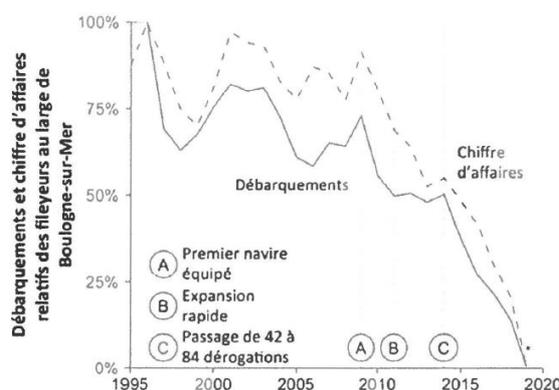
Plusieurs subventions issues de fonds européens tel que le FEAMP ont été octroyées pour l'achat de matériel relatif à la pêche électrique. A titre d'exemple :

- *Best Practices 2* (navires NLD199602034, NLD199301885, NLD199201722, NLD199702073, NLD199902567), du 01/04/2016 au 31/03/2019 : 313 505,5€ reçus de l'UE (560 661,56€ au total)
- *Overleving platvis, Rog en Noorse kreeft* (navires NLD198900070, NLD199902559, NLD198600627, NLD191700258, NLD198100181), du 01/04/2016 au 31/03/2019 ;
- *Netinnovatie Kottervisserij Deel2* (au minimum les navires NLD200002579, NLD198100545, NLD198700579, NLD199301795, NLD199301885, NLD198700281, dont l'équipement en chalut électrique est avéré), du 01/04/2016 au 01/12/2018 : 444.

L'octroi de telles subventions entre donc en contradiction directe avec les principes de la Politique Commune de la Pêche, et a pu renforcer la **désorganisation générale du marché** subie par les pêcheurs artisans.

De plus, ces subventions renforcent la capacité des chaluts à perche pour pratiquer une pêche non durable, en opposition avec les avis scientifiques du CIEM et du CSTEP. En effet, 70 filets équipés avec le chalut électrique sont autorisés aux Pays-Bas contre l'état écologique de la pêche. Ils sont en infraction avec le règlement sur les mesures techniques qui interdit de manière générale l'emploi de ce chalut, à l'exception de 5% de la flotte des chalutiers à perche. Or, il est connu que ce taux de 5% est largement dépassé.

Le préjudice subi par les pêcheurs artisans apparait clairement par la mise en évidence d'une chute du nombre de prises et la détérioration de la situation économique de ces pêcheurs, déjà établie par BLOOM. Ces éléments permettent d'établir un **lien de causalité** entre la faute et le préjudice subi, sur l'ensemble du marché concerné :



Communiqué au rapporteur par l'association Bloom, Evaluation des débarquements et chiffre d'affaire (base 100) des fileyeurs à Boulogne-sur-Mer, 1995-2019.

Extrait du rapport n°1916 fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi pour une interdiction effective de la pêche électrique, enregistré le 2 mai 2019 (page 11) (Pièce n°29)

⁶ Voir Annexe 2 “Le cadre juridique de la pêche électrique au sein de l’Union européenne” pour un état des lieux plus détaillé

Enfin, ces pratiques ont été renforcées par l'octroi de subventions issues d'aides d'État, dont il apparaît possible de mettre en cause la légalité ainsi que l'utilisation. Un **renvoi préjudiciel en appréciation de validité** pourrait également trouver place dans le cadre de cette action, afin de mettre en cause les décisions des institutions de l'Union européenne ayant autorisé l'octroi de telles subventions à partir de fonds européens.⁷

L'usage de licence illégales, et le non-respect des règles de la Politique européenne de la pêche, permet donc de qualifier la désorganisation du marché subie par les pêcheurs artisans.

3. Recours devant le juge et réparation du dommage

Si l'autorité de la concurrence n'a pas vocation à connaître des pratiques commerciales jugées pernicieuses ou déloyales, les pêcheurs artisans peuvent obtenir réparation en engageant une action en concurrence déloyale pour désorganisation générale du marché devant le juge judiciaire, ou bien auprès du tribunal de commerce.

Ce recours s'inscrit donc dans la continuité directe de celui déjà initiée par BLOOM et les sociétés de pêcheurs artisans devant le Tribunal de Grande Instance de Dunkerque, et pourrait être menée à sa suite.

La jurisprudence démontre qu'elle prend en considération cette rupture d'égalité dans les conditions de la concurrence en de nombreuses occasions :

- chauffeur de taxi non muni d'une autorisation régulière (Com. 16 mai 1984, n° 83-11.678) ;
- ouverture d'une grande surface sans autorisation administrative (Toulouse, 28 mai 2008, SAS Castorama, Juris-Data n° 2008-373237) ;
- soldes pratiquées par un commerçant sans autorisation administrative (Com. 18 oct. 1994, n° 91-21.087) ;
- exercice du commerce dans des conditions irrégulières au regard de la réglementation en vigueur (Com. 18 avr. 2000, n° 98-12.719 – 2 mai 2007, n° 05-21.361).

Les pêcheurs artisans peuvent également saisir le juge des référés, qui peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble occasionné, au besoin sous astreinte (articles 809 et 873 du Code de procédure civile), et prononcer des mesures d'instruction (article 145 du Code de procédure civile). Le juge peut condamner l'auteur à des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi, comme l'atteinte portée au développement de son activité économique. Il peut prononcer une injonction de cesser les agissements déloyaux et ordonner une publication ou une diffusion de la décision.

⁷ Voir Partie II, Action en responsabilité civile et renvoi préjudiciel en appréciation de validité

B) Action pour la récupération des subventions indues en droit européen des aides d'État

Si le droit européen permet la remise en cause d'une aide d'État illégale ou incompatible avec le marché intérieur accordée par les Pays-Bas (1), plusieurs hypothèses peuvent être étudiées afin d'obtenir la récupération des subventions indues (2 et 3) auprès de la Commission européenne (4).

1. La remise en cause des aides d'État en droit européen

Le droit européen des aides d'État satisfait à un raisonnement propre, qui le différencie des autres branches du droit européen de la concurrence. **La Commission européenne a une « compétence exclusive »**, qui la rend seule capable de prendre la décision d'autorisation et par extension d'y ajouter des conditions si nécessaire.

L'article 107§1 TFUE pose le principe de l'interdiction des aides d'État. L'un des trois fondements distincts, non cumulatifs, a néanmoins pu être utilisé pour justifier la compatibilité des aides d'État accordées par les Pays-Bas aux chaluts à impulsion électrique :

- Règle de minimis : aide exemptée de notification à la Commission ;
- Règlement général d'exemption par catégorie : aide exemptée de notification à la Commission ;
- Décision d'exemption individuelle : aide devant être notifiée à la Commission.

Comme le cas d'une aide sous règle de minimis respectant la période et la somme imposées, une aide d'État qui entre dans le champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) est considérée comme compatible avec le marché intérieur, sans avoir à être notifiée à la Commission européenne. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 107§3(c) TFUE, lorsque certaines conditions sont réunies, la Commission peut considérer que les aides d'État qui lui sont notifiées sont compatibles avec le marché intérieur :

Article 107 TFUE

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun

Dans ce cas, l'État membre doit notifier le projet d'aide pour qu'une décision de la Commission intervienne, afin de rendre une décision d'exemption individuelle, et ainsi confirmer la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la Commission s'appuie sur des lignes directrices ou des communications. Une aide qui entre dans le champ d'application des lignes directrices devra donc être préalablement notifiée à la Commission, pour être déclarée compatible avec le marché intérieur.

Les lignes directrices ne concernent donc que les mesures qui n'entrent pas dans le champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie et qui devront être notifiées à la Commission.

Dans le cas où la Commission détermine qu'une aide est contraire à la norme du Traité, elle peut enjoindre à l'État membre de mettre un terme à cette aide, et au destinataire de l'aide illicite de la rembourser. De jurisprudence constante, la Cour considère que cette récupération ne saurait être considérée comme une

sanction⁸ ; elle n'est que la conséquence logique et proportionnée de l'illégalité ou de l'incompatibilité de la mesure étatique⁹.

Le **règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015** régit cette récupération dans son chapitre III intitulé « Procédure en matière d'aides illégales ». La Commission a également publié en 2007 une communication concernant la mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur.

Selon les éléments établis par BLOOM dans le formulaire de dépôt de plaintes concernant l'application présumée abusive d'aides d'État en cours de préparation par BLOOM (version du mai 2019) :

*Nous ne voyons pas du tout **sur quelle base ces aides pourraient être considérées comme étant compatibles sur le marché intérieur**. Ces aides ne répondent pas aux critères définis dans les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Elles n'entrent pas non plus dans le cadre d'aides qui pourraient être considérées comme étant conformes à l'un des règlements d'exemption adoptés par la Commission.*

L'**absence de transparence** ne permet pas de déterminer avec certitude le fondement utilisé pour justifier la conformité de ces aides avec le droit européen des aides d'État. L'équipe EUCLID a donc décidé d'analyser chacun de ces trois motifs en détail afin de **démontrer que ces subventions ne respectent pas les règles du droit européen des aides d'État**¹⁰.

2. Motifs pour la récupération des aides illégales

Le **défaut de notification préalable** rend une aide **illégale**. L'article 1er f) du règlement de procédure définit l'aide illégale comme « une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108 § 3 », c'est-à-dire octroyée **sans avoir été notifiée à la Commission** ou avant que cette dernière ait statué sur sa compatibilité avec le TFUE.

2.1. Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règle de minimis

Dans le cadre de règle de minimis, régie par le **règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis**, des aides peuvent être octroyées à des **entreprises uniques sur une période donnée, n'excédant pas un montant fixe déterminé**.

Le Règlement dispose qu'une aide dans le secteur de la pêche qui ne dépasse pas le plafond de 30 000 euros, tout en respectant la période de trois ans, peut être attribuée par un État membre, sans qu'elle soit notifiée par la Commission :

Règlement (UE) No 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche

Article 3

*Il convient de maintenir le **plafond de 30 000 EUR** pour le montant d'aide de minimis qu'une entreprise unique peut recevoir par État membre sur une **période de trois ans**.*

⁸ CJCE, 17 juin 1999, Belgique c/ Commission, aff. C-75/97, pt 65

⁹ CJCE, 10 juin 1993, Commission c/ République hellénique, aff. C-183/91, pt 16

¹⁰ Articles 42, 107 et 108 TFUE

Article 7

Toute aide de minimis individuelle octroyée entre le 31 juillet 2007 et le 30 juin 2014 et satisfaisant aux conditions du règlement (CE) no 875/2007 est considérée comme ne remplissant pas toutes les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du traité et est donc exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

Article 8

Le présent règlement entre en vigueur le 1er juillet 2014.

Il convient d'obtenir les données de chaque aide attribuée par les Pays-Bas aux sociétés de pêche équipées avec le chalut électrique, afin de déterminer si les deux critères principaux ont été respectés pour l'application de la règle de minimis.

Si le plafond et la durée ne sont pas respectés par les sociétés néerlandaises bénéficiaires de ces aides, l'octroi de ces aides par les Pays-Bas peut être remise en cause comme étant des aides illégales. Ces aides ne respecteraient pas ainsi les conditions d'application de la règle de minimis et auraient dû être notifiées à la Commission.

Si nous ne sommes pas en mesure de déterminer le respect du plafond et de la durée en raison du manque d'informations, il est certain que les règles de la politique commune de la pêche (voir le **non-respect de la Politique Commune de la Pêche** dans 2.2. *Eléments permettant de caractériser la désorganisation du marché*), ainsi que le principe de la transparence ne sont pas respectés, ce qui rendrait ces subventions attribuées sous règle de minimis incompatibles avec le marché commun. Il est explicitement inscrit dans le même texte qu'**aucune aide ne devrait être accordée dans des circonstances où les dispositions du droit de l'Union, et en particulier les règles de la politique commune de la pêche, ne sont pas respectées.**

2.2. Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règlement général d'exemption par catégorie

La réforme des aides d'État¹¹ a permis l'entrée en vigueur du **règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) du 17 juin 2014 (651/2014)**, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 TFUE. Le règlement contient une liste de secteurs, et à **chaque secteur correspond un seuil en-dessous duquel une aide ne doit pas être notifiée** :

- l'investissement et l'emploi en faveur des PME ;
- la fourniture de capital-investissement ;
- la **recherche et développement (R&D)** ;
- l'énergie et à la protection de l'environnement ;
- la recherche et au développement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche ;
- les jeunes entreprises innovantes ;
- la formation ;
- les réseaux à haut-débit et l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés.

En d'autres termes, lorsqu'une mesure entre dans le champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie, il est inutile de vérifier si les conditions énoncées par la Commission européenne dans ses lignes directrices sont remplies, la mesure n'ayant pas à faire l'objet d'une notification.

¹¹ State Aid Modernisation entre 2012 et 2014

D'après l'étude des documents fournis par BLOOM, les subventions indues attribuées par les Pays-Bas entreraient dans la catégorie des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (section 4 du règlement).

Article 25 : Aides aux projets de recherche et de développement

1. Les aides aux projets de recherche et de développement sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies

2. Le volet du projet de recherche et de développement bénéficiant de l'aide relève intégralement d'une ou de plusieurs des catégories suivantes :

- a) recherche fondamentale ;
- b) recherche industrielle ;
- c) **développement expérimental** ;
- d) études de faisabilité.

3. Les **coûts admissibles des projets de recherche et de développement** sont affectés à une catégorie spécifique de recherche et de développement et sont les suivants :

- a) les frais de personnel : chercheurs, techniciens et autres **personnels d'appui s'ils sont employés pour le projet** ;
- b) les coûts des **instruments et du matériel**, dans la mesure où et aussi longtemps qu'ils sont utilisés pour le projet. Lorsque ces instruments et ce matériel ne sont pas utilisés pendant toute leur durée de vie dans le cadre du projet, **seuls les coûts d'amortissement correspondant à la durée du projet**, calculés conformément aux principes comptables généralement admis, sont jugés admissibles ;
- c) les coûts des bâtiments et des terrains, dans la mesure où et aussi longtemps qu'ils sont utilisés pour le projet. En ce qui concerne les bâtiments, seuls les coûts d'amortissement correspondant à la durée du projet, calculés conformément aux principes comptables généralement admis, sont jugés admissibles. Pour ce qui est des terrains, les frais de cession commerciale ou les coûts d'investissement effectivement supportés sont admissibles ;
- d) les **coûts de la recherche contractuelle, des connaissances et des brevets achetés ou pris sous licence auprès de sources extérieures à des conditions de pleine concurrence**, ainsi que les coûts des services de conseil et des services équivalents utilisés exclusivement aux fins du projet ;
- e) les frais généraux additionnels et les autres frais d'exploitation, notamment les coûts des matériaux, fournitures et produits similaires, supportés directement du fait du projet.

4. Les coûts admissibles pour les études de faisabilité correspondent aux coûts de l'étude.

5. **L'intensité de l'aide pour chaque bénéficiaire n'excède pas :**

- a) 100 % des coûts admissibles pour la recherche fondamentale ;
- b) 50 % des coûts admissibles pour la recherche industrielle ;
- c) **25 % des coûts admissibles pour le développement expérimental** ;
- d) 50 % des coûts admissibles pour les études de faisabilité.

6. Pour autant qu'elle ne dépasse pas 80 % des coûts admissibles, l'intensité de l'aide pour la recherche industrielle et le développement expérimental peut être majorée :

- a) de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises et de 20 points de pourcentage pour les petites entreprises ;
- b) de 15 points de pourcentage si une des conditions suivantes est remplie :

i) le projet repose sur une **collaboration effective** : — entre des entreprises parmi lesquelles figure au moins une PME, ou est mené dans au moins deux États membres, ou dans un État membre et une partie contractante à l'accord l'EEE, et aucune entreprise unique ne supporte seule plus de 70 % des coûts admissibles, ou — entre une entreprise et un ou plusieurs organismes de recherche et de diffusion des connaissances, et ce ou ces derniers supportent au moins 10 % des coûts admissibles et ont le droit de publier les résultats de leurs propres recherches ;

ii) **les résultats du projet sont largement diffusés au moyen de conférences, de publications, de dépôts en libre accès ou de logiciels gratuits ou libres.**

Section 4 : Aides à la recherche, au développement et à l'innovation

Article 30 : **Aides à la recherche et au développement dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture**

1. Les aides à la recherche et au développement dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.

2. Le projet bénéficiant de l'aide présente **un intérêt pour tous les opérateurs du secteur ou du sous-secteur particulier considéré.**

3. **Avant la date de début du projet bénéficiant de l'aide, les informations suivantes sont publiées sur l'internet :**

- a. une mention précisant que le projet bénéficiant de l'aide sera effectivement mis en œuvre ;
- b. les objectifs du projet bénéficiant de l'aide ;
- c. la date approximative de publication des résultats que le projet bénéficiant de l'aide est censé produire et l'adresse à laquelle ils seront publiés sur l'internet ;
- d. une mention signalant que les résultats du projet bénéficiant de l'aide seront gratuitement mis à la disposition de toutes les entreprises qui exercent des activités dans le secteur ou le sous-secteur particulier concerné.

4. **Les résultats du projet bénéficiant de l'aide sont publiés sur l'internet à partir de la date d'achèvement du projet ou de la date à laquelle des informations au sujet de ces résultats sont communiquées aux membres d'un quelconque organisme particulier, selon l'événement qui se produit en premier. Les résultats restent consultables sur l'internet pendant une période d'au moins 5 ans à compter de la date d'achèvement du projet bénéficiant de l'aide.**

5. Les aides sont octroyées directement à l'organisme de recherche et de diffusion des connaissances et **ne comportent pas l'octroi direct d'une aide sans rapport avec la recherche** à une entreprise produisant, transformant ou commercialisant des produits de la pêche ou de l'aquaculture.

6. Les coûts admissibles sont ceux prévus à l'article 25, paragraphe 3.

7. L'intensité de l'aide n'excède pas 100 % des coûts admissibles.

L'absence de transparence ne nous permet pas d'analyser si toutes les aides octroyées par les Pays-Bas ont satisfait l'ensemble des critères mentionnés dans le règlement. Afin de caractériser l'illégalité des aides qui auraient été attribuées par les Pays-Bas sous règlement général d'exemption par catégorie, il convient de démontrer le **dépassement de l'intensité des aides et l'utilisation des aides en dehors des projets de recherche et de développement**. Non seulement les données collectées par BLOOM jusqu'à présent témoignent **l'absence de "recherche"**, il serait aberrant de caractériser cette recherche comme présentant un "intérêt pour tous les opérateurs du secteur" de la pêche (voir le non-respect de la Politique Commune de la Pêche dans 2.2. Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché).

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation expresse de la Commission est illégale. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut interdire une aide au seul motif qu'elle n'est pas notifiée. Elle doit impérativement examiner, au fond, la compatibilité de l'aide **(3)**.

3. Motifs pour la récupération des aides incompatibles : la décision d'exemption individuelle

En cas de non application de la règle de minimis ou du règlement d'exemption par catégorie, la Commission aurait pu procéder à un **examen au cas par cas** sur le fondement des critères énoncés à l'article 107 § 3.

Les critères de l'exemption individuelle sont détaillés dans une dizaine de lignes directrices (agriculture, R&D, énergie et environnement, aides à finalité régionale, sauvetage et restructuration d'entreprises, etc.).

Une aide qui entre dans le champ d'application des lignes directrices devra, pour être déclarée compatible avec le marché intérieur, être préalablement notifiée à la Commission. L'intérêt des lignes directrices est donc résiduel et concerne les mesures qui n'entrent pas dans le champ d'application du règlement d'exemption par catégorie et qui devront être notifiées à la Commission.

Pour que la Commission puisse autoriser une aide d'État sous une décision d'exemption individuelle, il faut que **deux conditions cumulatives** soient respectées : des lignes directrices concernées et les principes communs d'évaluation.

Dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, il existe **deux lignes directrices** (2008 et 2015). Il convient d'étudier les lignes directrices qui étaient en vigueur au moment de l'octroi des subventions indues en question, sachant que les aides permettant l'équipement des navires de pêche avec un chalut électrique ont été attribuées depuis 2006.

- **Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (2008/C 84/06)**

3.1. Cohérence avec la politique de concurrence et la politique commune de la pêche

*Dans le secteur de la pêche comme dans d'autres secteurs économiques de la Communauté, la **politique communautaire relative aux aides d'État vise à empêcher les distorsions de concurrence sur le marché intérieur.***

*Les aides d'État dans le secteur de la pêche ne sont justifiées que si elles sont **conformes aux objectifs de la politique de concurrence et de la politique commune de la pêche.** Les aides d'État ne doivent pas revêtir un caractère conservatoire : elles doivent au contraire favoriser la rationalisation et l'efficacité de la production et de la commercialisation des produits de la pêche.*

Les aides de ce type doivent **conduire à des améliorations durables**, de telle façon que le secteur de la pêche puisse évoluer grâce aux seuls revenus du marché.

Aucune aide ne doit être accordée dans des circonstances où le droit communautaire, et notamment les règles de la politique commune de la pêche, n'est pas respecté. Les mesures d'aide doivent prévoir explicitement que, durant la période pendant laquelle l'aide est versée, les bénéficiaires respectent les règles de la politique commune de la pêche et que, **si, au cours de cette période, il apparaît que le bénéficiaire ne respecte pas ces règles, l'aide doit être remboursée en proportion de la gravité de l'infraction.**

3.2. Cohérence avec l'aide communautaire fournie par le Fonds européen pour la pêche

Il est essentiel de veiller à la cohérence des politiques communautaires en ce qui concerne le contrôle des aides d'État et l'utilisation du Fonds européen pour la pêche.

Par conséquent, dans la mesure où les opérations sont éligibles au financement du Fonds européen pour la pêche, elles ne peuvent bénéficier des aides d'État que si elles respectent les critères fixés par le règlement (CE) no 1198/2006 et dans la mesure où elles peuvent être considérées comme compatibles au regard du paragraphe 4 des présentes lignes directrices, en particulier ceux concernant les conditions d'éligibilité et l'intensité de la contribution publique.

Si un régime d'aide ou une aide individuelle prévoit une aide allant au-delà de ces critères, l'État membre doit la justifier et prouver qu'elle est indispensable. De telles aides sont appréciées au cas par cas.

3.6. Durée des régimes d'aides d'État

Les régimes d'aide doivent avoir une **durée maximale de 10 ans.**

Si un régime d'aide a une durée supérieure à 10 ans, l'État membre doit le justifier et entreprendre de le notifier à nouveau au moins 2 mois avant le dixième anniversaire de son entrée en vigueur.

4. Aides pouvant être déclarées compatibles

4.1. Aides pour les catégories de mesures couvertes par un règlement d'exemption par catégorie

4.2. Aides entrant dans le champ d'application de certaines lignes directrices horizontales

4.3. Aides à l'investissement à bord des navires de pêche

4.4. Aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles, des événements extraordinaires ou des phénomènes météorologiques défavorables spécifiques

4.5. Allègement fiscal et coûts salariaux concernant les navires de pêche communautaires opérant hors des eaux communautaires

4.6. Aides financées par des ressources provenant de taxes parafiscales

4.7. Aides à la commercialisation de produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques

4.8. Aides concernant les flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques

4.9. Aides destinées à réaliser d'autres mesures

5.3. Date d'application

La Commission appliquera les présentes lignes directrices à compter du 1er avril 2008 à toute aide d'État notifiée ou devant être appliquée à partir de cette date.

L'argument majeur qui démontre l'incompatibilité des aides, qui auraient été attribuées sous décision d'exemption individuelle dans le cadre de ces lignes directrices de 2008, est l'**incohérence avec la politique**

de concurrence et la politique commune de la pêche (voir le non-respect de la Politique Commune de la Pêche dans 2.2. Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché). Les subventions ayant été attribuées depuis 2006, il convient d'étudier si certaines d'entre elles auraient pu **dépasser la durée de dix ans**, sans notification justifiée.

Ces lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture adoptées en 2008 ne s'appliquant uniquement pour les subventions attribuées entre le 1er avril 2008 et avant le 30 juin 2015, il faut tenir compte des lignes directrices de 2015 pour les subventions attribuées depuis le 1er juillet 2015.

- **Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture du 2 juillet 2015**

4. Aides compatibles avec le marché intérieur

4.1. Aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou des événements extraordinaires

*5. Aides **pouvant être considérées comme compatibles** avec le marché intérieur*

5.1. Aides pour les catégories de mesures couvertes par un règlement d'exemption par catégorie

5.2. Aides entrant dans le champ d'application de certaines lignes directrices horizontales

5.3. Aides destinées à compenser les dommages causés par des phénomènes climatiques défavorables

5.4. Aides visant à compenser les coûts de la prévention, du contrôle et de l'éradication des maladies animales dans le domaine de l'aquaculture

5.5. Aides financées par des ressources provenant de taxes parafiscales

5.6. Aides au fonctionnement dans les régions ultrapériphériques

5.7. Aides en faveur d'autres mesures

6.1. Durée maximale des régimes d'aides et évaluation

*(117) La Commission n'autorisera que des régimes d'aides à durée limitée. **En principe, la période d'application des régimes d'aides ne devra pas dépasser sept ans.***

(118) Afin de limiter encore davantage les distorsions de la concurrence et des échanges, la Commission peut exiger que certains régimes soient soumis à une limitation de durée supplémentaire, normalement inférieure ou égale à quatre ans, et à l'évaluation ex post mentionnée au point 25. Feront l'objet d'évaluations ex post les régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est particulièrement élevé, à savoir ceux qui risquent de restreindre ou de fausser la concurrence de manière significative si leur mise en œuvre ne fait pas l'objet d'un réexamen en temps opportun.

*(119) Compte tenu des objectifs de l'évaluation ex post et afin de ne pas imposer une charge disproportionnée aux États membres en ce qui concerne les petits montants d'aide, cette évaluation ne s'applique qu'aux régimes d'aides comportant des budgets d'aide importants, présentant de nouvelles caractéristiques, ou lorsque des changements significatifs sont prévus en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation. L'évaluation ex post doit être réalisée par un expert indépendant de l'autorité chargée de l'octroi de l'aide, sur la base d'une méthodologie commune, et elle doit être rendue publique. **Chaque État membre doit notifier, conjointement avec le régime d'aides concerné, un projet de plan d'évaluation, qui fera partie intégrante de l'appréciation du régime réalisée par la Commission.***

(120) Dans le cas des régimes d'aides exclus du champ d'application d'un règlement d'exemption par catégorie uniquement en raison de l'importance de leur budget, la Commission appréciera la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur sur la seule base du plan d'évaluation.

(121) L'évaluation ex post doit être communiquée à la Commission en temps opportun pour lui permettre de juger en temps utile de prolonger le régime et, en tout état de cause, à l'expiration de celui-ci. Toute mesure ultérieure visant un objectif similaire doit tenir compte des résultats de l'évaluation ex post.

6.2. Application des lignes directrices

(122) Les présentes lignes directrices seront appliquées par la Commission lors de l'évaluation de toutes les aides qui seront octroyées à compter du 1er juillet 2015, indépendamment de leur date de notification.

(123) Les aides individuelles accordées sur la base d'un régime d'aides autorisé et notifiées à la Commission en vertu d'une obligation de notification individuelle seront évaluées sur la base des lignes directrices applicables au régime d'aides autorisé.

(124) Les aides accordées illégalement seront évaluées sur la base des lignes directrices en vigueur au moment de l'octroi de l'aide.

(125) Les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture adoptées en 2008 ne s'appliqueront plus après le 30 juin 2015, sauf dans les cas visés aux points 123 et 124.

Par ailleurs, les "principes communs d'évaluation" ou "principes d'appréciations communs" sont rappelés dans les Lignes directrices suscitées. De manière succincte, les aides doivent :

- a. Servir un objectif d'intérêt commun ;
- b. Avoir un effet incitatif évident ;
- c. Être appropriées et proportionnées ;
- d. Être octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière ; et
- e. Ne pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Pour les lignes directrices de 2105 ainsi que pour les principes communs d'évaluation, l'**incohérence avec la politique de concurrence et la politique commune de la pêche** (voir le non-respect de la Politique Commune de la Pêche dans 2.2. Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché) sera toujours au cœur de la discussion afin d'évoquer l'incompatibilité des aides en question.

4. Décision de récupération des subventions indues

Face à l'octroi d'une aide illégale ou incompatible, la Commission et les juridictions nationales de l'État membre concerné ont des pouvoirs distincts, mais complémentaires. Dès lors que la **Commission (4.1.)** juge une **aide comme incompatible** avec le marché intérieur, les juridictions nationales de l'**État membre concerné (4.2.)** doivent en ordonner la récupération auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective, sans pouvoir se prononcer sur sa compatibilité avec le marché intérieur¹².

¹² Dans le cadre du chantier de la modernisation des règles applicables aux aides d'État, le règlement n° 734/2013 du 22 juillet 2013 a ajouté au règlement de procédure des dispositions relatives à la coopération avec les juridictions nationales. En dernier lieu, le règlement n°372/2014 du 9 avril 2014 a modifié les

4.1. Pouvoir de la Commission contre les subventions indues

La Commission a, aux termes du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE, l'obligation d'ordonner la récupération des aides illégales ou incompatibles.

La Commission dispose de divers moyens¹³ pour sanctionner l'absence de notification et l'octroi illégal d'une aide avant de rendre sa décision finale ; elle a **trois types de pouvoir d'injonction (4.1.1.)**. Pour toutes les aides remises en cause, elle doit examiner leur compatibilité avec le marché intérieur et n'ordonne leur **récupération qu'en cas d'aide incompatible (4.1.2.)**.

4.1.1. Pouvoirs d'injonction de la Commission concernant les aides illégales

Avant de trancher sa décision finale sur la compatibilité des aides afin d'ordonner la récupération des aides concernées, la Commission dispose de trois pouvoirs d'injonction concernant les aides illégales : le pouvoir d'**enjoindre aux États de lui fournir les informations nécessaires**, de **suspendre l'octroi de l'aide** ou de **récupérer l'aide de manière provisoire**.

L'injonction de récupération provisoire de l'aide restant théorique à l'état actuel, n'étant jamais été appliquée, les deux premiers pouvoirs d'injonction seraient intéressants pour BLOOM : l'injonction de fournir des informations et l'injonction de suspension de l'octroi de l'aide.

- *Injonction de fournir des informations*

Conformément aux articles 12 §3 et 15 §1 du règlement, la Commission a le pouvoir d'enjoindre aux États de lui **fournir toutes informations qu'elle juge nécessaires sur des aides non notifiées**. Cette demande est un acte susceptible de recours.

Si la Commission n'obtient pas de réponse ou si les informations fournies lui paraissent insuffisantes, pour apprécier la situation litigieuse, elle prend sa décision sur le fondement des renseignements disponibles.

La Commission peut également prendre des mesures provisoires de suspension ou de récupération de l'aide.

- *Injonction de suspension de l'octroi de l'aide*

L'article 13 §1 du règlement dispose que la Commission peut imposer aux États de suspendre l'octroi d'une aide (ou d'une mesure susceptible de constituer une aide) qui n'aurait pas été notifiée, mais dont elle aurait eu connaissance. La suspension du versement de l'aide se prolonge, jusqu'à ce que la Commission ait statué sur la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

Cet instrument ne peut bien évidemment être utilisé qu'en cas de régime d'aide ou d'aide versée en plusieurs tranches. Lorsque l'aide a déjà été intégralement versée, l'injonction de suspension est inutile.

- *Injonction de récupération provisoire de l'aide*

modalités de mise en œuvre de cette procédure en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

¹³ Articles 12, 13 et 15 du règlement de procédure n°2015/1589

La récupération d'une aide peut être imposée à titre provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Cela donne à la Commission un instrument de pression considérable sur les États membres.

L'article 13 § 2 du règlement dispose cependant que l'injonction de récupération provisoire ne peut être utilisée que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- *Selon une pratique établie, le caractère d'aide de la mesure concernée ne fait pas de doute ;*
- *il y a l'urgence à agir ;*
- *il existe un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent.*

La **Commission n'a encore jamais ordonné de récupération provisoire d'une aide**. Elle s'est engagée, lors de la négociation du règlement de procédure, à ne pas abuser de ce nouvel instrument.

La décision d'injonction de récupération provisoire peut être contestée devant le juge communautaire par l'État ou le bénéficiaire de l'aide. Ce recours n'est cependant pas suspensif. Le bénéficiaire de l'aide peut demander le sursis à exécution de la mesure mais les critères appliqués par la Cour de justice rendent le sursis à exécution difficile à obtenir.

Toutefois, les conséquences de la violation par l'État d'une injonction de récupération provisoire sont difficiles à apprécier. **Juridiquement, l'État risque une condamnation en manquement par la Cour de justice. Compte tenu des délais de jugement, ce risque est cependant assez faible. En réalité, il est vraisemblable que la Commission aura achevé l'examen au fond de la compatibilité de l'aide avant le prononcé de l'arrêt de la Cour.**

4.1.2. *Décision de récupération concernant les aides incompatibles*

La Commission est susceptible d'ouvrir une **procédure formelle d'examen** lorsque, après un examen préliminaire, elle constate que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur¹⁴, lorsqu'elle envisage de révoquer une décision pour inexactitude des informations communiquées¹⁵, en cas d'application abusive d'une aide¹⁶ ou d'annulation de sa décision par les juridictions européennes.

BLOOM est en cours de préparation d'une plainte afin de dénoncer l'utilisation abusive des aides aux Pays-Bas par le biais du **formulaire de dépôt de plaintes concernant les aides d'État présumées illégales ou l'application présumée abusive d'aides**¹⁷.

Article 11 : Révocation d'une décision

La Commission peut révoquer une décision prise en application de l'article 4, paragraphe 2 ou 3, ou de l'article 9, paragraphe 2, 3 ou 4, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, dans le cas où cette décision reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Avant de révoquer une décision et de prendre une nouvelle décision, la Commission ouvre la procédure formelle d'examen conformément à l'article 4,

¹⁴ Article 4 du règlement 2015-1589

¹⁵ Article 11 du règlement 2015-1589

¹⁶ Article 20 du règlement 2015-1589

¹⁷ L'Équipe EUCLID a pu consulter le formulaire en cours de rédaction datant de mai 2019.

paragraphe 4. Les articles 6, 9 et 12, l'article 13, paragraphe 1, ainsi que les articles 15, 16 et 17 s'appliquent mutatis mutandis.

CHAPITRE V : PROCÉDURE EN CAS D'APPLICATION ABUSIVE D'UNE AIDE

Article 20 : Application abusive d'une aide

Sans préjudice de l'article 28, la Commission peut, en cas d'application abusive d'une aide, ouvrir la procédure formelle d'examen en vertu de l'article 4, paragraphe 4. Les articles 6 à 9, 11 et 12, l'article 13, paragraphe 1, et les articles 14 à 17 s'appliquent mutatis mutandis.

Même si le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises, et permet de garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit de l'Union européenne, en matière de récupération, **aucune disposition n'exige que la Commission fixe le montant exact de l'aide à restituer**. Il suffit que la décision de la Commission comporte des **indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même**, sans difficultés excessives, ce montant. Le principe de sécurité juridique n'est donc pas enfreint en raison de la difficulté de « déterminer la valeur exacte de l'un des paramètres de la méthode de calcul exposée dans la décision ».

Le règlement de procédure, en son article 16 § 2, prévoit, en outre, que :

« l'aide à récupérer en vertu d'une décision de récupération comprend des intérêts qui sont calculés sur la base d'un taux approprié fixé par la Commission. Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération ».

La pratique de la Commission est de demander systématiquement la récupération des aides indûment versées, ainsi que les **intérêts comptabilisés à partir du versement de l'aide**. Il peut s'agir, dans certains cas, de sommes considérables. Toutefois, il est à noter que la récupération constitue une mesure proportionnée, même si elle intervient longtemps après l'octroi des aides et est susceptible de causer aux bénéficiaires un préjudice plus grave que celui résultant de la distorsion de concurrence et de l'affectation des échanges entre États membres¹⁸.

La décision de récupération est soumise à un **délai de prescription de dix ans** selon l'article 17 du règlement, qui commence à courir le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aide.

La Cour a cependant précisé que la prescription de dix ans ne s'applique pas aux régimes d'aides :

« Cette disposition [du règlement de procédure], pour fixer la date à laquelle le délai de prescription commence à courir, se réfère à l'octroi de l'aide au bénéficiaire et non pas à la date d'adoption d'un régime d'aide. À cet égard, il convient de souligner que la détermination de la date d'octroi d'une aide est susceptible de varier en fonction de la nature de l'aide en cause. Ainsi, dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique de l'aide et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de celle-ci peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins de calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier ».

¹⁸ TPICE, 29 septembre 2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías, aff. T-55-99, LawLex033825

Ce délai de prescription peut être interrompu par toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai. Ce dernier est également suspendu aussi longtemps que la décision de la Commission fait l'objet d'une procédure devant la Cour de justice.

4.2. Mise en œuvre de l'obligation de récupération par l'État membre

Selon l'article 16, lorsqu'elle prend une décision négative, la Commission décide que l'**État membre** concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire, à moins que la récupération aille à l'encontre d'un **principe général de droit européen**¹⁹. Toutefois, en matière d'aides d'État, l'application de ce principe est très strictement encadrée par la Cour de justice.

Les aides doivent être recouvrées, dans un **délai de quatre mois** à compter de l'adoption par la Commission de la décision de récupération, auprès des entreprises bénéficiaires des aides en question.

L'État doit également, dans un **délai de deux mois** à compter de l'adoption de la décision, **informer la Commission des mesures prévues ou prises**. Si un État membre connaît des difficultés telles qu'il est impossible de respecter l'un ou l'autre de ces délais, il doit en informer la Commission et fournir une justification appropriée. La Commission peut alors prolonger le délai, conformément au principe de coopération loyale.

La Cour de justice n'a reconnu qu'une seule exception à l'obligation qu'ont les États membres d'exécuter les décisions de récupération, à savoir l'existence de circonstances exceptionnelles telles qu'il est absolument impossible pour l'État membre d'exécuter correctement la décision. Une telle impossibilité n'a été que très rarement reconnue, l'État devant au contraire tout mettre en œuvre pour récupérer les aides incompatibles.

Au cas d'espèce, les aides d'État ayant été attribuées aux Pays-Bas depuis 2006, plusieurs situations différentes pourraient être envisagées quant aux sociétés de pêche néerlandaises bénéficiaires de ces aides.

En cas d'un **risque de liquidation de l'entreprise** : « Ce n'est pas une impossibilité d'exécution, dès lors que l'objectif poursuivi par la Commission était la suppression de l'aide et qu'il pouvait être atteint par la liquidation de l'entreprise que les autorités pouvaient provoquer en leur qualité d'actionnaires ou de créanciers ». D'après la Communication de la Commission sur la récupération, étant donné que « l'objectif ultime de la récupération d'une aide consiste à mettre un terme à la distorsion de concurrence créée par son octroi, la Cour de justice a affirmé que, dans de tels cas, la mise en liquidation du bénéficiaire pouvait être considérée comme une option acceptable.

Lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une **procédure collective**, l'obligation de récupération peut, en principe, être accomplie par l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées. Si le délai de production des créances est expiré, les autorités nationales doivent, lorsqu'elle existe et se trouve encore ouverte, mettre en œuvre toute procédure de relevé de forclusion qui permettrait, dans des cas particuliers, la production hors délai d'une créance.

S'agissant des **bénéficiaires ayant cessé leur activité et cédé leurs actifs**, il appartient aux autorités nationales de vérifier si les conditions financières de la cession ont été conformes aux conditions du marché. Dans le cas contraire, le cessionnaire peut être tenu au remboursement s'il est établi qu'il conserve la jouissance effective de l'aide.

¹⁹ tel que la protection de la confiance légitime (article 16 §1 du règlement)

L'aspect social des conséquences d'une restitution d'aides illégales n'est pas, non plus, une raison suffisante pour dispenser l'État en cause de procéder à leur récupération. En ce sens, la Cour a estimé que même si « le remboursement des aides litigieuses représenterait, pour les entreprises bénéficiaires, une charge très importante susceptible d'entraîner la disparition du marché d'un grand nombre d'entre elles et de provoquer ainsi une crise grave en matière d'emploi et sur le plan social, il suffit de relever, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la crainte de difficultés internes ne saurait justifier qu'un État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire ».

Plus largement encore, les **difficultés de mise en œuvre de la décision de récupération**, concernant l'identification des bénéficiaires, le calcul du montant des aides à récupérer, le choix et la mise en œuvre de la procédure de récupération relèvent de problématiques internes et ne sauraient constituer une impossibilité absolue de récupération susceptible d'être invoquée comme moyen de défense par les États.

En cas de **difficultés imprévues et imprévisibles, qu'elles soient de nature politique, juridique ou pratique**, la Cour de justice impose à l'État de coopérer avec la Commission afin de trouver une solution adaptée⁵⁸. Ainsi, selon la Cour, « lorsque l'exécution d'une décision suscite des difficultés imprévues et imprévisibles ou lorsque l'État prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission, il peut soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause ». La Cour ajoute que « dans un tel cas, la Commission et l'État membre concerné doivent collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité CE et, notamment, de celles relatives aux aides ».

Enfin, **les juridictions communautaires ont confirmé, à plusieurs reprises, qu'un État membre ne peut pas exciper son droit national, ses dispositions relatives à la prescription ou encore le silence de sa législation sur la pratique des récupérations, pour justifier du non-respect de l'injonction de la Commission.**

4.3. Identification de l'entreprise bénéficiaire redevable de l'obligation de restitution

Les aides doivent être recouvrées auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective. S'il apparaît, au moment de l'exécution de la décision, que l'aide a été transférée à d'autres entités, **l'État membre peut**, si la Commission ne l'a pas déjà fait dans sa décision, avoir à **étendre la procédure de récupération à l'ensemble des bénéficiaires effectifs, afin que l'obligation de récupération ne soit pas contournée.**

D'après les informations saisies dans le **formulaire de dépôt de plaintes concernant les aides d'État présumées illégales ou l'application présumée abusive d'aides** (en cours de préparation, version de mai 2019) :

*Des **aides** ont été indéniablement **octroyées aux pêcheurs néerlandais** pour qu'ils équipent leurs navires avec un chalut électrique. Ces aides ont été versées soit directement par les autorités publiques, soit ont transité par des organisations professionnelles. Il semble même que **certaines ont été versées aux fabricants du matériel en cause**. Cela étant, même dans ce dernier cas, ces aides ont permis de diminuer de manière très significative le coût d'acquisition de cet équipement ; **par conséquent, y compris dans ce cas, les pêcheurs qui ont acquis ce matériel doivent être considéré comme bénéficiaires des aides.***

Quant à la **confiance légitime** invoquée par l'entreprise bénéficiaire afin d'échapper à l'obligation de restitution de l'aide, le juge communautaire estime qu'une entreprise ne peut ignorer les règles applicables

et connaît nécessairement les risques qu'elle prend, en acceptant une aide non autorisée par la Commission européenne. Selon le Tribunal, l'entreprise bénéficiaire d'une aide ne peut avoir une confiance légitime dans la régularité de cette aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure de notification prévue à l'article 108 TFUE. Un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée. En particulier, « lorsqu'une aide est mise à exécution sans notification préalable à la Commission, de sorte qu'elle est illégale, le bénéficiaire de l'aide ne peut avoir, à ce moment, une confiance légitime dans la régularité de l'octroi de celle-ci, sauf existence de circonstances exceptionnelles ». Leur existence doit être démontrée par l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Par ailleurs, le simple fait que la qualification d'aide d'État d'une mesure apparaisse douteuse à son bénéficiaire est insuffisant pour justifier une quelconque confiance légitime de sa part dans la régularité de l'aide, ou dans le fait que celle-ci ne constitue pas une aide d'État.

4.4. Conséquences de l'absence de restitution d'une aide

En cas d'absence de récupération de l'aide, la Commission peut saisir la Cour de justice d'une action en manquement (art. 108 § 2 TFUE). En cas de poursuite du manquement après sanction par la Cour de justice, la Commission peut engager une deuxième action en demandant le prononcé d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire. Dans l'affaire Olympic Airways, la Cour a, pour la première fois, condamné un État (la Grèce) en manquement sur manquement, au titre de l'article 260 TFUE, pour non-récupération d'une aide d'État, au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte.

Le juge communautaire a reconnu, en 1995, à la Commission le pouvoir de subordonner l'autorisation de verser une aide nouvelle, pourtant reconnue compatible, à une entreprise au remboursement préalable, par cette entreprise, de l'aide illégale précédemment perçue, si elle estime que le cumul d'aides altérerait les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Peu utilisée jusqu'alors, cette jurisprudence, depuis 2006, est appliquée de manière plus intensive par la Commission. Enfin, la Commission dispose d'importants moyens de pression politiques et administratifs sur les autorités nationales en cause. En matière d'aide, en effet, les relations bilatérales avec les services de la Commission sont essentielles. Toute dégradation liée à un conflit important peut avoir de larges conséquences dépassant la stricte affaire en cause.

CONCLUSION

Deux procédures concernant la protection des pêcheurs artisans face aux atteintes portées à la concurrence, qui semblent les plus efficaces, ont été présentées ici : un recours en concurrence déloyale par les pêcheurs artisans français, et une action pour la récupération des subventions indues en droit européen des aides d'État.

Théoriquement, il est possible de privilégier l'une de ces actions dans un premier temps, afin de renforcer les arguments juridiques en faveur de la seconde menée postérieurement.

Ainsi, le recours en concurrence déloyale mené par les pêcheurs artisans français pourrait s'inscrire dans la continuité de la plainte déposée par BLOOM, devant le Tribunal de Grande Instance de Dunkerque. Avec ces deux jugements, témoignant tout d'abord du caractère illégal des licences octroyées, et également de la concurrence déloyale subie par les pêcheurs artisans, l'action pour la récupération des subventions indues en droit européen des aides d'État aurait plus d'ampleur. Elle sera davantage fondée en droit, qu'elle soit menée au motif d'aides d'Etat illégales, pour non-respect des règles de minimis ou du règlement général d'exemption par catégorie, ou menée au motif d'aides incompatibles à la suite d'une décision d'exemption individuelle.

Ces deux actions pourraient être menées en parallèle. Il est à prendre en compte que le recours porté devant le juge civil peut durer plus de 18 mois, avec un risque d'appel et de cassation en fonction de la décision rendue. Par ailleurs, concernant la plainte pour mettre en cause une aide d'Etat, le Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État publié en 2018, fixe un délai indicatif de 12 mois à compter de l'enregistrement pour son traitement par la Commission. De plus, l'enquête pourrait être plus longue en fonction des circonstances en l'espèce, si les services de la Commission doivent demander des renseignements complémentaires au plaignant, à l'État membre ou à des tiers.

Ainsi, en attendant la décision finale de la Commission sur la question de l'incompatibilité des aides avec le marché intérieur, le cas de BLOOM pourrait obtenir une injonction de fournir des informations et une injonction de suspension de l'octroi de l'aide.

Comme BLOOM l'envisage également, concernant les aides incompatibles, une procédure formelle d'examen pourrait avoir lieu afin de révoquer la décision de la Commission sur leur compatibilité, pour inexactitude des informations communiquées et pour application abusive des aides.

Aucune disposition n'exigeant que la Commission fixe le montant exact de l'aide à restituer, il suffit que la décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant. Par ailleurs, il faudra tenir compte de la prescription de dix ans, bien que les subventions indues accordées en faveur de la pêche électrique aient été attribuées par les Pays-Bas depuis 2006.

II. Procédure contentieuse concernant le site Natura 2000 « Bancs des Flandres »

L'analyse du recours possible se concentrera sur la zone Natura 2000 des Bancs des Flandres, celle-ci étant une zone française qui fait face à une activité de pêche particulièrement intense.

Si Bloom devait faire un recours concernant une autre Zone Natura 2000, les éléments ci-dessous pourront être utilisés, mais devront être adaptés en fonction des données de la zone précise concernée.

Sommaire :

Rappel portant sur le recours de plein contentieux

A) La gestion des sites Natura 2000 en France

1. La gestion globalement difficile des sites Natura 2000 en France
2. L'état des lieux de la région des Bancs des Flandres
3. L'état écologique des milieux marins
4. Les conséquences de la pêche électrique sur les milieux marins

B) Discussion

1. L'intérêt à agir de l'association Bloom
 - 1.1 *Sur le fond*
 - 1.2 *En l'espèce*
2. Faute et carence fautive de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000
 - 2.1. *Sur l'obligation générale de conservation issue de la directive européenne 92/43/CEE*
 - 2.2. *Sur l'objectif d'un "bon état écologique" du milieu marin pour 2020*
 - 2.3. *Sur les dispositions du Code de l'environnement*
 - 2.4. *Sur le principe général de précaution*
3. Sur le préjudice moral subi
4. Sur le préjudice écologique subi

Conclusion du recours en plein contentieux

Rappel portant sur le recours de plein contentieux

Le recours de plein contentieux appelé aussi recours de pleine juridiction peut permettre l'annulation par le juge de la décision qui lui est soumise, ou la substitution de son appréciation à celle de l'autorité dont l'action est mise en cause devant lui. La saisie du juge administratif peut être exercée à tout moment, sans condition de délai à compter de la notification ou de la publication de l'acte attaqué. La recevabilité est quant à elle conditionnée à l'existence d'un « droit lésé » des parties en cause, renvoyant à l'existence d'un préjudice personnel, propre et certain.

Type d'action engagée :

Recours en plein contentieux devant le tribunal administratif

Qualité des demandeurs :

Bloom

Intérêt à agir :

Article L142-1 du Code de l'environnement :

“Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.”

Fondements :

- Articles L141-1 à L141-7 du Code de l'environnement
- Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
- Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages
- Directive-cadre stratégie pour le milieu marin 2008/56/CE du 17 juin 2008
- Principe de précaution

Préjudice invoqué :

Préjudice moral et écologique

Temporalité moyenne de la procédure :

1 à 2 ans

A) La gestion des zones Natura 2000 en France

L'association BLOOM lutte contre une pratique intensive de la pêche à chalut à perche dans les sites Natura 2000 français par de nombreux chalutiers battant pavillon Français, Belge et Hollandais.

Les chalutiers à perche opèrent donc régulièrement dans les sites Natura 2000 et plus particulièrement dans la région des Bancs des Flandres.

Concernant cette zone, et les zones Natura 2000 en général, il convient de noter tout d'abord qu'il est quelque peu difficile de dresser un panel clair de la législation qui s'y applique. En effet, protégées par les Directives européennes 92/43/CE (aussi plus communément appelée la directive "Habitats") et 2009/147/CE (la directive "Oiseaux"), ces zones font l'objet de dispositions générales dans le Code de l'environnement (articles L. 414-1 à L. 414-7). Mais, chaque zone est ensuite sous-traitée en fonction de la région dans laquelle elle se trouve. Comme le stipule le Code de l'environnement (article L 414-2), les espèces à protéger, ainsi que les modalités de leur protection, sont déterminées par arrêtés préfectoraux. Il convient donc de se référer d'une part aux dispositions générales du Code de l'environnement relatives aux zones Natura 2000, mais d'aller ensuite consulter les arrêtés préfectoraux relatifs à la Zone étudiée.

Concernant la zone des Bancs des Flandres que nous avons décidé d'étudier, l'arrêté le plus récent est le suivant :

- Arrêté du 10 février 2016 portant désignation du site Natura 2000 Bancs des Flandres (zone spéciale de conservation), concernant les Bancs des Flandres.

En ce qui concerne l'état des lieux des sites Natura 2000, il est important de noter que les données ne sont pas toujours très à jour. La plupart des données pertinentes auxquelles nous avons eu accès concernant les Bancs des Flandres datent de 2013. Il est donc difficile, de notre côté, de savoir précisément ce qu'il en est de l'état de la flore et de la faune marine : il conviendra à ce moment-là pour Bloom d'utiliser ses données scientifiques témoignant de la dégradation de l'environnement de ces zones pour pouvoir appuyer le recours.

Nous tenterons de montrer dans cette sous-partie, en nous appuyant notamment sur un rapport de la Cour des comptes européenne datant de 2017, le fait que les sites Natura 2000 ne sont pas correctement protégés en France au regard des objectifs des Directives européennes en la matière (1), comme en atteste l'état des lieux du site Natura 2000 Bancs des Flandres de manière générale (2) et de son milieu marin tout particulièrement (3). Nous présenterons aussi un bref aperçu des éléments scientifiques permettant de conclure aux conséquences néfastes de la pêche électrique sur les milieux marins (4), annonçant ainsi le manquement de l'Etat français en ce qui concerne la protection du site protégé les Bancs des Flandres.

1. La gestion globalement difficile des sites Natura 2000 en France

Le 21 février 2017, la Cour des Comptes européennes, gardienne des finances de l'Union européenne, a rendu un rapport spécial n°1/2017 intitulé "des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000".

Elle soulève d'abord un problème de coordination entre les acteurs du réseau Natura 2000 :

"La gestion du réseau Natura 2000 fait intervenir un grand nombre de secteurs, notamment ceux de l'environnement, de l'agriculture, de l'aménagement urbain, du développement industriel et du tourisme. La mise en œuvre de Natura 2000 ne peut réussir que moyennant une coordination intersectorielle efficace. Nous avons constaté que tous les États membres visités [dont la France] avaient mis en place une structure de gestion du réseau Natura 2000. Dans la plupart d'entre eux,

toutefois, des exemples témoignaient d'une **coordination insuffisante** entre les autorités compétentes"

La Cour des comptes européenne souligne bien ici ce que nous avons évoqué au début de cette partie : la protection dépendant de la préfecture de chaque zone concernée, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble cohérente en ce qui concerne la protection des Zones Natura 2000 en France.

La Cour des comptes européenne relève ensuite que **l'évaluation** des projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000 n'a globalement pas été effectuée de manière satisfaisante :

"L'article 6, paragraphe 3, de la directive « Habitats » dispose que tout projet susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 doit faire l'objet d'une «évaluation appropriée» de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. [...] Tous les États membres visités s'étaient dotés de systèmes pour soumettre à ces évaluations les projets susceptibles d'exercer une incidence sur des sites Natura 2000. Nous avons cependant constaté que, pour 34 des 47 projets examinés, les évaluations n'avaient pas été effectuées de façon cohérente et exhaustive et que, dans six autres cas, il était impossible de tirer des conclusions les concernant sur la base de la documentation disponible. Les faiblesses les plus fréquentes résidaient dans le caractère non exhaustif de l'analyse des incidences, qui ne couvrait pas toutes les espèces et tous les habitats, dans un manque de documentation et dans le manque de qualification du personnel chargé des évaluations".

Plus encore, le rapport met en évidence le problème de la transparence des fonds alloués aux sites Natura 2000:

"Le financement de Natura 2000 est intégré dans des Fonds de l'UE pour lesquels la protection de la nature constitue un objectif parmi tant d'autres. Les États membres élaborent des cadres d'action prioritaire afin de définir les besoins du réseau Natura 2000 et de faire en sorte que les moyens financiers nécessaires soient disponibles. [...] Les cadres d'action prioritaire ne reflétaient pas le coût du réseau Natura 2000 de manière fiable. Il n'existait pas d'estimation fiable du montant des fonds de l'UE consacrés à Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013. Certes, des informations relatives à des mesures spécifiques étaient disponibles, mais des estimations consolidées fiables et comparables des montants nécessaires au financement de Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013 ont fait défaut: les rapports sur la mise en œuvre des différents programmes de l'UE n'ont pas permis à la Commission de connaître le montant des fonds de l'UE affectés à Natura 2000, et celui-ci ne ressortait pas davantage des cadres d'action prioritaire. Les données fournies par les États membres étaient très limitées".

Enfin la Cour des Comptes européennes relève le problème de **suivi et de surveillance du réseau Natura 2000** :

"Au niveau national, seuls trois des cinq États membres visités disposaient de plans détaillés pour assurer la surveillance de l'état de conservation de certains habitats naturels et espèces. Or, en France, la mise en œuvre de ces plans était restée incomplète ou avait été différée en raison de son coût élevé."

"Au niveau des sites, la surveillance permet de recueillir des informations pour actualiser les connaissances relatives aux espèces et aux habitats présents sur chaque site. [...] Exemple, en France : Pour l'un des sites contrôlés en France, un rapport annuel indiquant l'état d'avancement de chacune des mesures de conservation prévues était produit. Un code couleur (vert, orange et rouge) était utilisé pour signaler si chaque mesure avait été mise en œuvre comme prévu. Sur un autre site visité,

également en France, aucune évaluation de la mise en œuvre des mesures de conservation n'avait encore été effectuée, alors que l'approbation du plan de gestion remontait à plus de 10 ans. Cette absence d'évaluation de suivi est susceptible de nuire considérablement à la protection et à la conservation des espèces et des habitats sur le site."

"Tous les six ans, les États membres sont tenus de faire rapport à la Commission sur l'état de conservation des espèces et des habitats protégés en vertu des directives « Nature » présents sur leur territoire. [...] La Commission et l'AEE avaient déjà relevé auparavant que le caractère incomplet des données constituait un problème majeur. [...] L'AEE a estimé que les lacunes dans les données fournies par les États membres font obstacle à son évaluation de leur application des directives. Concernant la directive « Habitats », le pourcentage d'informations requises déclarées « inconnues » ou non communiquées a dépassé 10 % pour 14 États membres".

Ce rapport récent de la Cour des comptes montre bien que la gestion des sites Natura 2000 en France n'est pas à la hauteur de ce qu'elle devrait être, au regard de ce qu'imposent les directives de l'UE en la matière.

2. Concernant l'état des lieux de la région des Blancs des Flandres

Les Bancs de Flandres sont un site Natura 2000, en vertu d'un arrêté de février 2016²⁰. Le détroit du Pas-de-Calais est l'un des plus fréquentés au monde, avec un trafic maritime intense. Le site est également connu comme étant un haut lieu pour la pêche professionnelle, de par sa richesse halieutique²¹.

Le site des Bancs des Flandres est situé au large du Port de Dunkerque et comprend 4 zones de clapage autorisées nécessaires à l'entretien courant. Les activités de dragage et de clapage faisant partie intégrante de l'état actuel justifiant la désignation du site. La forte hydrodynamique du site permet une dispersion très rapide des sédiments²².

La construction de l'avant-port Ouest a influé sur l'hydrodynamique locale, conduisant à la modification du milieu marin y compris dans l'enceinte de l'avant-port, tant du point de vue hydraulique que sédimentologique et écologique.

L'existence des accès maritimes (chenaux Est et Ouest) impliquent par ailleurs une gestion spécifique par dragages et entretiens des ouvrages maritimes, afin de maintenir dans des conditions de navigation et de sécurité satisfaisantes (refoulements réguliers de matériaux sableux de manière à entretenir et conforter nos ouvrages structurels maritimes).

Le site proposé est donc en partie profondément artificialisé du fait de ces aménagements. La proposition de désignation de ce site a été décidée en connaissance de ces éléments, que sont les digues et leur entretien, chenaux de navigations, les dragages d'entretien, les clapages des sédiments et les zones de clapages associées, ainsi que l'ensemble des opérations liées directement ou indirectement à l'activité portuaire qui a vocation à se développer. Ces caractéristiques font partie de l'état actuel justifiant la désignation du site.

²⁰ Arrêté du 10 février 2016 portant désignation du site Natura 2000 bancs des Flandres

²¹ <http://bancsdesflandres.n2000.fr/>

²² Données récupérées sur le site officiel de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel, <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR3102002>, consulté le 13 mai 2019.

NB: les données ci-dessous ne font aucune référence à la pêche électrique. En effet, nous éprouvons des difficultés à trouver un état des lieux officiels témoignant de l'impact de la pêche électrique sur cette zone. Ce phénomène nous conduit à renforcer notre avis selon lequel au nom des directives Oiseaux et Habitats²³, mais également du principe général de précaution (que nous détaillerons plus tard dans cette consultation), il est extrêmement critiquable d'un point de vue du droit de l'environnement, d'avoir autorisé la pratique de la pêche électrique, alors même que les données relatives à son impact sur les milieux marins étaient très imprécises.

Habitats :

L'habitat protégé correspond aux bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine, qui accueille un grand nombre d'espèces caractéristiques.

Le site des Bancs des Flandres est en effet principalement ciblé pour l'habitat d'intérêt communautaire "Bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine", notamment avec un habitat plus élémentaire "sables moyens dunaires".

Ces accumulations sous-marines de sables peuvent prendre l'aspect de véritables dunes, dites dunes hydrauliques, souvent composées de sables coquilliers, qui s'élèvent parfois jusqu'à 20 mètres au-dessus des fonds.

Bien que relativement pauvres sur le plan biologique en termes de diversité, ces bancs de sable, particulièrement représentés sur cette façade maritime et dans le détroit du Pas-de-Calais, hébergent des espèces typiquement inféodées à ce type de formation.

Espèces :

Trois espèces y sont principalement protégées par la Directive Habitats :

- Le marsouin commun (*Phocoena phocoena*)
- Le phoque gris (*Halichoerus grypus*)
- Le phoque veau-marin (*Phoca vitulina*)

L'activité :

Le site Natura 2000 des Bancs des Flandres est fréquenté par une grande partie de la flottille de pêche de la région Nord-Pas de Calais/Picardie²⁴.

²³ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, du 21 mai 1992, dite la directive "Habitats" et Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite la directive "Oiseaux", qui sont les deux directives principales qui encadrent les zones Natura 2000 de l'UE.

²⁴ Données issues du Tome I, État des lieux et analyses écologique, PÊCHE ET AQUACULTURE, Natura 2000 Bancs des Flandres, réalisée par l'Inventaire National du Patrimoine Naturel. NB : **ces données datent de 2012**. Le document ne comporte pas non plus de données concernant l'impact du chalut électrique sur les

On retrouve également une grande variété de métiers pratiqués. De plus, un navire peut pratiquer plusieurs métiers au cours de l'année. Le filet et le chalut de fond sont les deux métiers principaux pratiqués dans la région Nord-Pas de Calais/Picardie.

En plus de la flottille de la région Nord-Pas de Calais/Picardie, on retrouve également sur la zone des navires de Haute-Normandie, pratiquant le chalut de fond et le chalut pélagique, ainsi que des navires d'autres Etats membres. En effet, dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche, sont autorisés à pêcher dans les 6-12 milles marins, et donc sur une portion du site Natura 2000 Bancs des Flandres, les navires belges ciblant les espèces démersales et la coquille Saint Jacques, les navires hollandais pour toutes les espèces, les navires allemands ciblant le hareng d'octobre à décembre et les navires britanniques pour toutes les espèces.

En réalité, seuls les navires néerlandais et belges sont réellement présents sur la zone et un certain nombre d'entre eux y pratique la pêche à chalut électrique.

L'agence des Aires Marines Protégées a réalisé en 2009 un Référentiel technico-économique « Pêche professionnelle » : sur la base d'une analyse de la littérature scientifique existante, il identifie, pour chaque type de pratiques, les pressions que celles-ci peuvent potentiellement exercer sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire.

Ainsi, sur le site des Bancs des Flandres, les chaluts de fond et les chaluts à perche sont susceptibles d'entrer en interaction avec un certain nombre d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire.

Parmi les principales pressions physiques, chimiques et biologiques, le chalut de fond provoque :

- une altération de la structure de certains habitats (par exemple des déplacements de roches, des déplacements d'organismes structurels) ;
- une destruction des refuges pour les juvéniles de nombreuses espèces ;
- des remises en suspension de sédiments et des perturbations de cycles biogéochimiques ;
- des remises en suspension de contaminants et de certains métaux lourds ;
- une diminution de la capacité d'accueil de certains organismes.

Le chalutage peut entraîner des changements dans la structure des habitats ainsi que des communautés qui leurs sont associées, et par conséquent, modifier une partie de l'écosystème ou son ensemble.

Concernant le chalut à perche, les impacts sur les habitats sont similaires à ceux provoqués par le chalutage de fond, à la différence qu'ils intéressent toute la surface qui s'étend entre les patins, et non plus les traces localisées au sillage des panneaux sur le fond. Par ailleurs, quand les chaluts de fond sont gréés avec un quadrillage en chaînes, leur impact est plus grand car ceux-ci pénètrent davantage le sédiment. Cette technique de pêche provoque ainsi :

- une altération de la structure de certains habitats (par exemple des déplacements de roches, des déplacements d'organismes structurels) ;
- une destruction des refuges pour les juvéniles de nombreuses espèces ;
- des remises en suspension de sédiments et des perturbations de cycles biogéochimiques ;
- des remises en suspension de contaminants et de certains métaux lourds ;
- une diminution de la capacité d'accueil de certains organismes.

milieux marins mais sur les autres types de pêche, ce qui peut s'avérer utile pour faire un recours même quand la pêche électrique aura totalement cessé.

Les chaluts à perche sont réputés comme les plus impactant des chaluts de fond.

Le chalut à perche ne cible pas d'espèces de poissons, de mammifères ou de tortues marines d'intérêt communautaire. Peu d'informations existent dans la littérature, mais il semblerait qu'elles ne soient pas concernées.

Par ailleurs, le chalutage peut entraîner un changement des habitudes alimentaires de certaines espèces, devenues fortement dépendantes des rejets des chalutiers.

Parallèlement, les filets maillants en mono-filament font partis des engins de pêche fixés induisant les plus importants taux de captures d'oiseaux marins. Leurs captures accidentelles ont lieu quand ces derniers plongent pour pêcher.

Il est donc évident que ces activités de pêche susmentionnées, ont un impact sur les sols marins et les espèces maritimes ainsi que les oiseaux protégés en vertu des directives Habitats et Oiseaux.

3. Concernant l'état écologique des milieux marins

La Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (**IPBES**) est un organe intergouvernemental indépendant créé en 2012. Placé sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, il fournit aux décideurs des évaluations scientifiques de l'état des connaissances sur la biodiversité de la planète, les écosystèmes et leurs bénéfices pour les individus.

Dans son dernier rapport²⁵ d'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques publié le 6 mai 2019, l'IPBES relève que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine - et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier.* » Cela se vérifie pour les écosystèmes marins côtiers, qui présentent « *à la fois d'importantes pertes, historiques en termes d'étendue géographique et d'état écologique, ainsi qu'avec des déclin rapides d'espèces en cours* ». Ainsi, « *40% des océans étaient fortement impactés en 2008, et 66% connaissaient des impacts négatifs en hausse en 2014* ». Selon le Living Planet Index repris par le rapport, **les espèces marines de vertébrés ont chuté de 35% depuis 1970**. Ce mouvement s'accélère, alors que « *33 % des stocks de poissons sont classés comme surexploités* ». Enfin, comme le relève le rapport, « ***c'est la pêche qui a eu le plus d'impact sur la biodiversité (espèces cibles, espèces non cibles et habitats) au cours des 50 dernières années*** ». Le constat opéré dans ce dernier rapport s'inscrit dans la continuité du rapport de l'IPBES approuvé en mars 2018, concernant l'état de la biodiversité en Europe²⁶. La mise en place de **zones marines protégées effectives** et renforcées, est présentée comme l'un des principaux moyens pour inverser la tendance et restaurer l'état écologique des écosystèmes marins, tel que visé par la dernière réforme de la Politique Commune de la Pêche.

Par ailleurs, l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (**Efese**) fournit un appui à la Stratégie nationale française pour la biodiversité. Portée par le Ministère de la transition écologique, elle constitue une démarche analogue à celle de l'IPBES au niveau français. Son rapport final sur les milieux

²⁵ https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf

²⁶ https://www.ipbes.net/system/tdf/spm_2b_eca_digital_0.pdf?file=1&type=node&id=28318

marins et littoraux français²⁷ publié le 25 juillet 2018 constate que “les écosystèmes marins fournissent un volume élevé de biens alimentaires essentiels, dont **la durabilité de la production n’est pas toujours assurée**”.

4. Concernant les conséquences de la pêche électrique sur les milieux marins

La science occupe une place centrale dans les débats juridiques portant sur la pêche électrique. Deux comités scientifiques ont rendu des avis portant sur l’opportunité de poursuivre la pêche électrique au sein de l’Union européenne. D’un côté, le Comité Scientifique, Technique et Économique des Pêches (**CSTEP**) de l’Union européenne rend des avis, permettant notamment au Conseil européen des Ministres de la pêche de définir les quotas de pêche. D’autre part, le Conseil International pour l’Exploration de la Mer (**CIEM**) est un organisme inter-gouvernemental qui coordonne la recherche sur les ressources et l’environnement marin dans l’Atlantique nord-est. Il rend des avis pour la gestion des ressources et des écosystèmes marins.

Dans son 23ème rapport du 10 novembre 2006, le CSTEP concluait qu’un *“certain nombre de questions [devraient] être résolues avant que la moindre dérogation ne puisse être accordée”*. Ces questions concernaient *“l’effet inconnu de la pêche électrique sur les espèces non ciblées et ses impacts potentiels sur les vertébrés et invertébrés”*. Il s’agit pourtant du fondement scientifique utilisé à partir de 2006 pour réintroduire la pratique de la pêche électrique dans les eaux de l’Union.

Concernant l’avis du CIEM rendu en 2016, la France demandait un éclairage sur les impacts de la pêche électrique sur l’écosystème en général, et en particulier sur les espèces benthiques. Le CIEM concluait que *“les données disponibles sont insuffisantes pour recommander une large utilisation du chalut électrique”*.

Enfin, l’avis du CIEM rendu le 20 mai 2018, suite à une requête des Pays-Bas, dans lequel la pêche électrique a pu être évoquée, ne portait *“en aucun cas un avis sur l’utilisation du chalut à impulsion électrique en tant que tel”*, selon l’agence française Ifremer.

Une enquête menée par le journaliste Thomas Spekschoor, paru le 25 mars 2018 dans un journal néerlandais, faisait état de **l’absence de recherche scientifique avérée** par les pêcheurs néerlandais disposant de telles licences dérogatoires.

Tous ces éléments attestent donc d’une gestion difficile des zones Natura 2000 en France ainsi que d’un état écologique des milieux marins alarmant dans les bancs des Flandres, en raison de la forte activité de pêche qui s’y opère. Ces données sont autant d’éléments que Bloom peut utiliser à l’appui du recours en plein contentieux que nous allons détailler ci-dessous

²⁷ webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/epub/efese_ecosystemes_marins_cle5e2937.epub

B) Discussion

Nous démontrerons dans cette sous-partie que les éléments requis afin d'exercer un recours de plein contentieux devant le juge administratif sont remplis. En premier lieu, BLOOM dispose d'un intérêt à agir en la matière (1). Par ailleurs, il existe dans les faits une réelle carence fautive de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000 (2). Enfin, la dégradation des espèces et des milieux marins étant avérée, BLOOM peut se prévaloir d'un préjudice moral (3) ainsi que d'un préjudice écologique (4).

1. Sur l'intérêt à agir de l'association BLOOM

1.1. Sur le fond

Les articles L 142-1 et L 141-2 du Code de l'environnement octroient aux associations dont le but est la protection de l'environnement, un intérêt à agir devant les juridictions administratives.

L'article L 142-1 du code de l'environnement stipule en effet que *"Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci"*.

L'article L 142-2 du code de l'environnement ajoute :

"Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application".

1.2. L'intérêt à agir de Bloom en l'espèce

L'association BLOOM, régie par la loi du 19 juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, a été créée le 9 mars 2005 et a comme objet statutaire, entre autres :

*"- en premier lieu la mise en œuvre d'opérations en faveur de l'environnement à travers une démarche d'éducation et de vulgarisation des problématiques environnementales auprès du public,
- en second lieu de mener des actions de sensibilisation et d'éducation du public et des décideurs politiques aux enjeux de l'environnement,
- d'une manière générale, la réalisation de toute opération connexe ou accessoire à ses objectifs principaux"*.

La protection de l'environnement figurant dans ses statuts, Bloom a en l'espèce un intérêt à agir en plein contentieux devant le juge administratif compétent concernant la zone Natura 2000 Bancs des Flandres.

2. Sur la faute et carence fautive de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000

La responsabilité de l'Administration est engagée lorsqu'elle manque à l'une de ses obligations préexistantes, ou lorsqu'elle s'abstient d'agir, alors qu'elle est tenue de le faire. Dans ce second cas, sa responsabilité est engagée sur le fondement d'une **carence fautive**.

En effet, si les personnes publiques sont libres du choix des moyens à employer pour assurer le respect de leurs obligations, elles sont néanmoins tenues de parvenir au résultat prescrit par ces obligations. À défaut, elles engagent leur responsabilité pour faute.

Faisant application de ces principes, brièvement rappelés, les juridictions administratives ont, à plusieurs reprises, condamné l'État pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection des sites Natura 2000 (en ce sens, s'agissant de l'affaire de l'aménagement portuaire du site de Donges-Est : CAA Nantes, 5 mai 2009, *Association Bretagne Vivante*, n°06NT01954; S'agissant de l'affaire du plan d'eau du lieu-dit de la "Chaize" : CAA Bordeaux, 31 déc. 2008 *Ass. sources et rivières du Limousin*, n°07BX01364)

Ceci étant posé, l'État est en premier lieu soumis à une obligation générale de conservation, de gestion et d'évaluation des sites Natura 2000, issue de **la directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 (i)**, de **la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 (ii)** des **dispositions du code de l'environnement (iii)** et du **principe général de précaution (iv)** qui suppose notamment de prendre des mesures destinées à protéger les milieux marins et espèces menacés, et plus largement d'adopter des mesures à limiter et si possible, éliminer les atteintes aux sites Natura 2000.

2.1. Sur l'obligation générale de conservation issue de la directive européenne 92/43/CEE

L'obligation de conservation, de gestion et d'évaluation des Zones Natura 2000 trouve sa reconnaissance dans la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages.

Si la directive fixe des objectifs de conservation et de préservation des sites Natura 2000, elle laisse cependant chaque État membre libre de mettre en œuvre cette protection. C'est ce qu'affirme la Commission dans ses notes pour les sites Natura 2000 sur la fixation d'objectifs de conservation datant de novembre 2012²⁸ :

"Ce sont les autorités compétentes de chaque État membre qui sont chargées de définir les objectifs de conservation. Les directives sur la nature ne prescrivent pas la manière de procéder, et c'est à chaque État membre qu'il appartient de décider de la forme des dispositions et de leurs modalités de mise en œuvre. L'objectif de ces directives est cependant de parvenir à un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats d'intérêt communautaire et d'utiliser le réseau Natura 2000 pour y parvenir".

²⁸ Disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_FR.pdf

La directive fixe cependant des orientations de protection, ce qui laisse penser que repose sur l'État une obligation de résultat quels que soit les moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Le Considérant 10 de la directive 92/43/CEE impose aux États membres de faire une évaluation **appropriée** pour toute activité effectuée sur un site protégé :

“Considérant que tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée” ;

L'article 6§1 de la directive précise ensuite qu'il s'agit d'une obligation de protection des espèces qui figurent dans ses annexes :

“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 types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites”.

Il est évident, cependant, que toute activité n'est pas interdite dans les sites Natura 2000. C'est ce que précise l'article 6§2 de la Directive :

“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.

L'article 6§3 rappelle cependant l'obligation d'effectuer une évaluation pour toute activité se déroulant sur ces sites :

“3 . Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public”.

L'article 6§4 liste ensuite les raisons pour lesquelles une dérogation peut être accordée pour une activité qui pourrait avoir une incidence sur la préservation du site. Il précise bien que seuls les cas de force majeure peuvent justifier une telle activité :

“4 . Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives

d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et / ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur".

Parallèlement, l'Article 11 de la directive 92/43/CEE insiste bien sur le fait qu'il incombe à l'État d'assurer la préservation des espèces protégées :

"Les États membres assurent la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels visés à l'article 2, en tenant particulièrement compte des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires".

Aussi, les articles 15 et 16 de la directive encadrent bien les dérogations possibles :

- **Article 15 :**

"Pour la capture ou la mise à mort des espèces de faune sauvage énumérées à l'annexe V point a) et dans les cas où, conformément à l'article 16, des dérogations sont appliquées pour le prélèvement, la capture ou la mise à mort des espèces énumérées à l'annexe IV point a), les États membres interdisent l'utilisation de tous les moyens non sélectifs susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce et en particulier: a) l'utilisation des moyens de capture et de mise à mort énumérés à l'annexe VI point a); b) toute forme de capture et de mise à mort à partir des moyens de transport mentionnés à l'annexe V point b)".

- **Article 16 (précise notamment les cas où les interventions sont nécessaires à la préservation du site lui-même) :**

"1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12,13,14 et de l'article 15 points a) et b): a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels; b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ; c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement; d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes; e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV".

La suite de l'article 16 impose un contrôle important de la Commission sur ces dérogations :

“2. Les États membres adressent tous les deux ans à la Commission un rapport, conforme au modèle établi par le comité, sur les dérogations mises en œuvre au titre du paragraphe 1. La Commission fait connaître son avis sur ces dérogations dans un délai maximal de douze mois suivant la réception du rapport et en informe le comité.

“3. Les rapports doivent mentionner: a) les espèces qui font l'objet des dérogations et le motif de la dérogation, y compris la nature du risque, avec, le cas échéant, indication des solutions alternatives non retenues et des données scientifiques utilisées ; b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort d'espèces animales autorisés et les raisons de leur utilisation ; c) les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations sont accordées ; d) l'autorité habilitée à déclarer et à contrôler que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quels services, et quelles sont les personnes chargées de l'exécution; e) les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus. Aux objectifs énoncés à l'article 2 et à l'obligation visée à l'article 11. Ils échangent des informations en vue d'une bonne coordination de la recherche mise en œuvre au niveau des États membres et au niveau communautaire. 2. Une attention particulière est accordée aux travaux scientifiques nécessaires à la mise en œuvre des articles 4 et 10 et la coopération transfrontière entre les États membres en matière de recherche est encouragée”.

Ainsi, si la Directive 92/43/CEE laisse à chaque État membre la libre gestion des sites Natura 2000, elle impose cependant une obligation claire de préservation et encadre strictement les activités pouvant avoir un effet sur la préservation de l'environnement au sein de ces sites.

A ce titre, il est intéressant de noter que la Cour de justice de l'UE (CJUE) a fait preuve d'une interprétation large de l'article 6§3 de la directive, en précisant qu'une activité ayant lieu en dehors d'une zone protégée mais ayant une quelconque incidence sur celle-ci, doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation appropriée :

“L'article 6§3 de la directive est parfaitement clair. Il vise tout plan ou projet susceptible d'affecter un site peu importe que ce plan ou projet soit à l'intérieur ou non du site Natura 2000 concerné” (CJCE, 12 décembre 2007 C418/01, Commission c. Irlande, point 232).

La jurisprudence de la CJUE est également venue préciser les raisons pouvant justifier une dérogation à une activité pouvant avoir une incidence sur la préservation d'un site :

“Les raisons d'intérêts publics qui peuvent être de nature socio-économique ne peuvent être impératives que si elles présentent une plus grande importance que la préservation du site” (conclusion devant la CJUE, 26 oct. 2006 Commission c. Portugal, point 45).

“Lorsque le site ou l'espèce est prioritaire, seules les raisons de santé de l'homme ou de sécurité peuvent être invoquées” (CJUE, 24 nov. 2011, C-404/09, Commission c. Espagne, point 46)

La France, membre de l'UE, est donc contrainte de respecter ces dispositions.

2.2. Sur L'objectif d'un "bon état écologique" du milieu marin pour 2020

La Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 est par ailleurs venue faire peser sur les États membres un objectif de "bon état écologique" du milieu marin à atteindre d'ici 2020.

Le « bon état écologique » du milieu marin est défini par la Directive-cadre du 17 juin 2008 dans son article 3, comme étant « *l'état écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable, sauvegardant ainsi le potentiel de celui-ci aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir* ».

Les indicateurs développés dans le cadre de cette directive consistent en 11 descripteurs qualitatifs de l'état écologique du milieu. Les descripteurs sont évalués à l'échelle de quatre sous-régions marines françaises : Manche-mer du Nord, mers celtiques, golfe de Gascogne, Méditerranée occidentale. Selon le rapport de l'Efese, « *une évaluation complète de l'état des eaux marines n'est toujours pas disponible, ni sous forme quantitative ni sous forme qualitative* ».

La circulaire du 14 mai 2012²⁹ met en avant la contribution du réseau Natura 2000 en mer à l'objectif de la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin. Elle expose les modalités d'articulation entre cette directive et la directive Habitats. Par une décision du 17 mai 2017³⁰, la Commission européenne a fixé de nouveaux critères permettant aux États membres de déterminer le bon état écologique de leurs eaux marines, à partir d'une approche par le risque. Cette définition du bon état écologique, retranscrite à l'article L. 219-8 du code de l'environnement, fait donc actuellement l'objet d'une révision en France³¹.

2.3. Sur les dispositions du Code de l'environnement

Une telle approche du rôle de l'État dans la protection de l'environnement s'impose, ensuite, au regard des dispositions du code de l'environnement et de la jurisprudence administrative.

La protection des Sites Natura 2000 en France est régie à la section 1 du Chapitre IV du Titre Ier du Livre IV du Code de l'environnement, aux Articles L 414-1 à L 414-7, qui reprennent les directives 92/43/CEE (ci-après la "directive Habitats") et 2009/147/CE (ci-après la "directive Oiseaux").

L'article L 414-1 code de l'environnement définit les zones spéciales de conservation (telles que définies par la directive Habitats) et les zones de protection spéciales (telles que définies par la directive Oiseaux) ainsi que la détermination des sites Natura 2000 au sens de la directive Habitats.

²⁹ Circulaire 14 mai 2012 relative à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en mer et à l'articulation entre les directives « habitats » et « oiseaux » et la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

³⁰ Décision (UE) 2017/848 de la Commission du 17 mai 2017 établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation, et abrogeant la directive 2010/477/UE

³¹ Actu-environnement, La définition du bon état écologique des eaux marines évolue, 6 mars 2019 <http://aenv.fr/?NW33024>

L'article L 414-2 concerne "le document d'objectifs (qui) définit les orientations de gestion" concernant chaque site Natura 2000.

L'article L 414-3 fait état des "contrats Natura 2000" :

"Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces marins situés dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés "contrats Natura 2000". Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agro-environnementaux.

Le contrat Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000 (...)"

L'article L 414-4 fait référence aux évaluations d'incidences qui doivent avoir lieu lorsqu'une planification, un programme ou une manifestation "sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés" et établit les raisons exceptionnelles pouvant justifier d'interventions risquant de nuire à la préservation du site, telles que définies par la directive Habitats.

Parallèlement et de manière plus générale, l'article L 122-1 code de l'environnement établit une **obligation d'évaluation concernant les projets pouvant avoir des conséquences sur l'environnement** :

"[...] II.- Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. [...]"

L'article donne également une définition³² de l'évaluation environnementale et précise bien que la biodiversité, et en particulier les sites Natura 2000 tels que définis par les directives Habitats et Oiseaux, doivent faire l'objet d'une attention particulière quant à cette évaluation :

"III. -L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.

L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants [...]

2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30 novembre 2009".

³² Voir l'article L 222-6 pour une explication détaillée du processus d'évaluation environnementale (boîte à outils).

Aussi, l'article L 122-4 code de l'environnement précise que :

*[...] II. - Font l'objet d'une évaluation environnementale **systematique** :*

1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ;

2° Les plans et programmes pour lesquels une évaluation des incidences Natura 2000 est requise en application de l'article L. 414-4.

Les dispositions générales des directives Habitats et Oiseaux sont donc retranscrites et détaillées dans le code de l'environnement.

Parallèlement, concernant plus précisément les activités de pêche au sein des zones Natura 2000, la Circulaire du 30 avril 2013 "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" détaille la procédure des documents d'objectifs (DOCOB) devant être effectuée.

Nous pouvons deviner, à travers cette directive, la difficulté de l'élaboration de ces DOCOB, puisqu'ils doivent se construire par l'intervention de multiples acteurs et varient, bien entendu, en fonction des données de chaque site protégé.

La circulaire explique en effet que :

"Le dispositif de prise en compte des activités de pêche maritime professionnelle dans l'élaboration, ou la révision, des DOCOB des sites Natura 2000, repose sur :

- la réalisation, par la structure porteuse du site Natura 2000, en partenariat avec les professionnels de la pêche concernés et avec l'appui des services déconcentrés, d'une analyse de risque de dégradation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire par les engins de pêche maritime professionnelle à l'échelle des sites Natura 2000 en s'appuyant sur une méthode élaborée par le MNHN ;

- le cas échéant, des propositions de mesures de gestion, eu égard aux objectifs de conservation de ce site, par la structure porteuse du site Natura 2000, en partenariat avec les professionnels de la pêche concernés et avec l'appui des services déconcentrés, définies sur la base des résultats de l'analyse de risque réalisée sur chaque site et d'une priorisation des risques ;

- une harmonisation des résultats de l'analyse de risque et des propositions de mesures de gestion, à l'échelle de la façade sous le pilotage de la DIRM en lien avec les DREAL, visant notamment à assurer leur cohérence entre sites ;

- une intégration des résultats de ces travaux dans le projet de DOCOB suite à une présentation et une discussion au sein du COPIL du site Natura 2000 permettant de recueillir les observations des membres du COPIL ;

- un accord du préfet compétent en matière de pêche maritime sur les propositions de mesures de gestion concernant ce secteur dans le projet de DOCOB, avant son approbation par le (et/ou les) préfet(s) compétent(s) pour la gestion du site Natura 2000.”

La circulaire précise aussi, en son annexe Fiche II A. Informations relatives aux habitats, espèces et habitats d'espèces justifiant la désignation d'un site Natura 2000, que :

“Les informations sont disponibles dans le diagnostic écologique du DOCOB. Elles proviennent :

- de programmes lancés par l'Agence des aires marines protégées : « inventaire biologique et analyse écologique des habitats marins patrimoniaux » (CARTHAM) et « programme d'acquisition de connaissance sur les Oiseaux et les Mammifères marins » (PACOMM) ;
- d'éléments ou informations disponibles par ailleurs, notamment en DREAL ;
- le cas échéant, des connaissances et de l'expertise locale”.

Le droit français, et notamment le Code de l'environnement dispose donc de mesures générales claires en ce qui concerne la protection des sites Natura 2000 et l'évaluation des projets qui y sont effectués.

Mais, si les dispositions du Code de l'environnement retranscrivent correctement les mesures imposées par les directives européennes Oiseaux et Habitats, la difficulté réside notamment dans la diversité des zones Natura 2000 françaises et de leur gestion, qui s'effectue par zone de compétence territoriale.

2.4. Sur le principe général de précaution

Enfin l'obligation de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000 s'appuie sur un principe général de droit, portant sur le **principe de précaution**.

Le principe de précaution est inscrit à l'article 191 du traité de Lisbonne, qui reprend l'article 15 du sommet de Rio de 1992 :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de dommage graves ou irréversible, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Le principe de précaution a été érigé comme principe général par la Cour de justice de l'UE, il a donc vocation à intervenir dans l'ensemble du champ couvert par le droit de l'Union européenne.

En effet, la Cour, dans son interprétation des directives Oiseaux et Habitats, a notamment recouru au principe de précaution. C'est ainsi, que dans son arrêt *Mer de Wadden*, la Cour a jugé que le “critère d'autorisation prévu à l'article 6 paragraphe 3 seconde phrase de la directive Habitats intègre le principe de précaution (...) et permet de prévenir de manière efficace les atteintes à l'intégrité des sites protégés dues aux plans ou projets envisagés”. (CJCE, 7 sept 2004 C127/02, *Landelijke Vereniging*, point 58).

Dans d'autres arrêts, la Cour considère que les dispositions de l'article 6§3 doivent être lues au regard du principe de précaution et affirme donc qu'il convient de faire qu'**une évaluation d'incidence soit réalisée en cas de doute** : CJCE, 20 octobre 2005, C-6/04, *Commission c. Royaume-Uni*, point 54.

La Cour rejette aussi l'idée de « *simples hypothèses non vérifiées scientifiquement* » (11 sept 2002, T13/99, *Pfizer Animal Health c. Conseil*, point 143)³³.

La cour précise donc qu'il faut pouvoir argumenter en apportant des commencements de preuves, des indices précis, des études scientifiques : elle juge donc en faveur de la technique du **faisceau d'indices**.

Il existe donc un principe de précaution reconnu par le Traité de Lisbonne qui impose à chaque Etat de protéger l'environnement autant que possible. L'analyse de ce principe par la Cour de justice de l'UE révèle que le doute quant aux incidences possibles d'un projet sur l'environnement ne peut être toléré.

Il convient donc de tirer de ces dispositions - aussi bien européennes que nationales ou internationales en vertu du principe général de précaution - la conclusion selon laquelle toute activité, planification, manifestation et tout projet portant sur une zone Natura 2000 doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Plus généralement, ces dispositions du droit de l'environnement imposent à l'État, de manière claire et évidente, un devoir de préservation, de conservation et, le cas échéant, de réparation de l'environnement d'un site protégé.

Les données exposées concernant l'état des lieux des Bancs des Flandres ainsi que les analyses de la Cour des comptes européenne montrent cependant que si l'État français a mis en place un dispositif de protection des sites Natura 2000, celui-ci n'est pas toujours respecté.

Bloom peut donc agir devant le juge administratif pour fautes et carence fautives de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000.

3. Sur le préjudice moral subi

Afin que le recours de Bloom soit recevable, au-delà d'une faute commise par l'État, il faut pouvoir démontrer un préjudice propre, direct et personnel.

Nous rappelons que selon l'article L 142-1 du code de l'environnement :

"Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci".

L'article L 142-2 du code de l'environnement dispose aussi que :

"Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de

³³ *Idem.*

l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application".

Il est également de jurisprudence constante qu'une association ou une fondation de protection de l'environnement peut invoquer un **préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend** (Voir en ce sens : CE, Sect., 18 mai 1979, *Association judaïque Saint-Seurin*, Rec. p. 218 ; CE, 19 février 1982, *Comité de défense du quartier Saint-Paul*, req. n° 09899, Rec. T. p. 746 ; CAA de Nantes, 1er décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres*, req. n° 07NT0377).

Bloom peut donc invoquer un préjudice moral lié à la dégradation des sites Natura 2000.

4. Sur le préjudice écologique subi

Mais, aussi et surtout, Bloom peut prétendre à un **préjudice écologique**.

Depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, le préjudice écologique pur est consacré par le Code civil au Chapitre III du sous-titre II du Titre III du Livre III, aux articles 1246 à 1252.

Le préjudice écologique s'entend de « *toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel à savoir, notamment, l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments qui est sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* » (Cour d'appel de Paris, pôle 4, chambre 11, RG 08/02278, 30 mars 2010).

L'article 1247 du Code civil dispose qu' « *est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

L'article 1246 du même code précise que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

L'article 1249 ajoute que « *la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature* », et qu'« *en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État* ».

Enfin, l'article 1252 prévoit qu' « *indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens [...], peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

Dans ce cadre, le préjudice écologique constitue un préjudice objectif, distinct de toutes répercussions personnelles.

Sa caractérisation suppose la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, une atteinte « non négligeable » et, d'autre part, une atteinte « *aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* » tel qu'établies par l'article 1247 du Code civil.

Or, en l'espèce, les données relatives aux Bancs des Flandres révèlent un état alarmant des sols marins et de la faune marine, ce qui est dû à l'activité de pêche qui y a lieu. Ces activités constituent bien une atteinte "non négligeable aux éléments et aux fonctions de l'écosystème".

CONCLUSION

Nous avons démontré que Bloom a un intérêt reconnu en droit pour agir devant le juge administratif. Pour résumer la procédure, selon les conditions requises pour agir en plein contentieux devant le tribunal administratif, Bloom doit pouvoir par ailleurs démontrer :

i) d'une faute ou d'une carence fautive de l'État. Comme nous l'avons démontré en l'espèce, Bloom pourra dénoncer une carence fautive de l'État en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000, en se référant à notre partie A sur la gestion des sites Natura 2000 en France ,qui dénonce un état des lieux alarmant de la zone Natura 2000 Bancs des Flandres, que l'État est pourtant censé protéger comme nous l'avons démontré dans notre Partie B (en vertu des Directives européennes Oiseaux et Habitats retranscrites dans le Code de l'environnement, mais aussi de son devoir de "bon état écologique" tel que décrit par la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin, et d'un principe général de précaution de l'environnement;

ii) d'un préjudice subi en lien avec cette carence fautive : en l'espèce, nous avons fourni à Bloom les éléments nécessaires pour attester d'un **préjudice moral et écologique**.

Ces éléments devraient permettre à Bloom d'avoir de grandes chances de succès devant le tribunal administratif.

Notez cependant que concernant les atteintes à l'environnement, la prescription trentenaire ne s'applique plus depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, qui a porté ce délai à **dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice** (article 2226-1 du Code civil).

PARTIE II – LES PISTES JURIDIQUES ET PARA-JURIDIQUES CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES NATURA 2000

L'ensemble des pistes étudiées, relevant à la fois de recours juridictionnels et d'actions institutionnelles, sont développées dans cette partie. Sont tout d'abord abordées les actions possibles, concernant les licences dérogatoires et les subventions indues accordées pour pratiquer la pêche électrique (I). Sont développées ensuite, les actions concernant la protection des sites Natura 2000 en mer (II). Les différentes pistes sont organisées de l'action ayant potentiellement la plus grande à celle qui nous paraît la moins efficace. Les actions liées entre elles sont présentées par ailleurs présentées successivement.

I. Actions concernant les licences dérogatoires et les subventions indues

La première action présentée est la saisine de l'Autorité nationale de la concurrence française (1), faisant donc un rappel succinct du développement de la PARTIE I. Ce rappel permet de faire le lien avec un potentiel renvoi préjudiciel en appréciation de validité devant la CJUE, dans le cadre d'une action en réparation de pratiques anticoncurrentielles devant le juge civil en France (2). Cette action permettrait un dédommagement des pêcheurs artisans, qui ne peut être obtenu devant l'Autorité de la concurrence française, ainsi qu'une mise en cause des actes des institutions de l'Union ayant permis l'octroi de ces subventions devant la CJUE.

Par ailleurs, une saisine de la Médiatrice européenne concernant le principe de transparence dans la gestion des fonds européens et les autorisations d'aides d'Etat par la Commission, favoriserait la mise en évidence d'une mauvaise administration de la part des institutions de l'Union. De la même façon, il semble possible de se tourner vers la Cour des comptes européennes afin qu'elle audite la gestion des fonds octroyés dans le cadre du FEAMP.

Enfin, l'étude revient sur la plainte déposée par BLOOM auprès de la Commission, en vue de l'ouverture d'une procédure formelle d'infraction. Celle-ci semble néanmoins improbable avant la fin de la mandature de la Commission actuelle, dont le terme intervient en octobre 2019.

1. Action en responsabilité civile délictuelle pour concurrence déloyale

Type d'action engagée :

Recours en responsabilité civile délictuelle en raison d'un acte déloyal de désorganisation du marché

Demands :

Pêcheurs artisans français

Intérêt à agir :

Domage subi par les pêcheurs artisans

Fondements :

Article 1240 Code civil : Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Afin d'agir en concurrence déloyale pour désorganisation générale du marché, il faut démontrer un comportement fautif, la présence d'un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice

Préjudice invoqué :

Atteinte portée à l'activité économique des pêcheurs artisans

Temporalité moyenne de la procédure :

18 mois

Probabilité de succès :

Possible sous conditions

2. Renvoi préjudiciel en appréciation de validité dans le cadre d'un recours pour concurrence déloyale

Type d'action engagée :

Renvoi préjudiciel en appréciation de validité dans le cadre d'une action en responsabilité délictuelle pour concurrence déloyale

Demandeurs :

Les sociétés de pêcheurs artisans

Intérêt à agir :

La juridiction doit estimer que la réponse à la question préjudicielle posée est nécessaire pour qu'elle puisse trancher le litige. Le renvoi préjudiciel en appréciation de validité doit porter sur un acte dérivé de l'Union : par exemple une décision du Conseil de l'Union européenne autorisant la mise en place de projets pilotes, ou l'octroi de subventions pour la pêche électrique dans le cadre du FEAMP.

Fondement :

Article 267 TFUE

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
 - b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.
- Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Préjudice invoqué :

Dans le cadre d'une action en responsabilité civile pour concurrence déloyale, il s'agit de mettre en cause un acte de l'Union contraire à la Politique européenne de la pêche, telle que réformée par le Règlement (UE) n ° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

Il peut s'agir d'une décision d'une institution de l'Union européenne autorisant l'octroi de subventions pour pratiquer la pêche électrique à travers des fonds issus du FEAMP. Ces subventions, renforçant la concurrence déloyale et la désorganisation du marché en résultant, sont contraires aux objectifs de durabilité fixés par l'article 2 du règlement susmentionné. La PCP doit ainsi contribuer "à la protection du milieu marin, à la gestion durable de toutes les espèces exploitées commercialement et, notamment, à la réalisation du bon état écologique au plus tard en 2020"³⁴.

Délai :

Au cours de la procédure civile engagée

Temporalité moyenne de la procédure :

La durée d'un renvoi en appréciation de validité est de 15 mois³⁵ en moyenne.

Probabilité de succès :

La reconnaissance par le juge civil de la concurrence déloyale subie par les pêcheurs artisans, peut favoriser un renvoi préjudiciel en appréciation de validité concernant un acte des institutions de l'Union octroyant des subventions issues de fonds européens. Les chances de succès existent donc, à condition qu'un certain nombre d'étapes telle que la possible reconnaissance de l'existence d'un acte déloyal.

3. Saisine de la Médiatrice européenne

Type d'action engagée :

Plainte auprès de la Médiatrice européenne

Demandeur :

BLOOM

Intérêt à agir :

Toute personne physique ou morale

Fondement :

Articles 20, 24 et 228 TFUE

Règlement (UE) N° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014

Art. 9 Publication et information

1. L'État membre concerné veille à ce que les informations suivantes soient publiées sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, au niveau national ou régional :

³⁴ Considérant 11 de la directive de 2013 précitée : "conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2008/56/CE" établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

³⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170017fr.pdf>

- a. les informations succinctes visées à l'article 11, présentées en utilisant le formulaire type établi à l'annexe II, ou un lien permettant d'y accéder;
- b. le texte intégral de chaque mesure d'aide, comme indiqué à l'article 11, ou un lien permettant d'y accéder;
- c. les informations précisées à l'annexe III concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 million EUR.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'état dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (2008/C 84/06)

3.5. *Transparence*

Par souci de transparence, aucune aide ne peut être déclarée compatible par la Commission si l'État membre concerné n'a pas communiqué le montant total de l'aide par mesure ainsi que l'intensité de l'aide.

Conformément à la pratique établie par la Commission, il y a lieu normalement d'exprimer les seuils en termes d'intensité d'aide par rapport à un ensemble de coûts éligibles. Il peut toutefois être tenu compte de tous les éléments permettant d'évaluer l'avantage réel du bénéficiaire.

Lors de l'appréciation de tout régime d'aide ou de toute aide individuelle, il est tenu compte de l'effet cumulatif pour le bénéficiaire de tous les éléments des aides d'État ou de tout autre type d'aide.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture JO C 217 du 2 juillet 2015

3.9. *Transparence*

(69) Chaque État membre est tenu de publier au minimum les informations suivantes sur un site internet détaillé consacré aux aides d'État, au niveau national ou régional :

- d. *le texte intégral du régime d'aide et ses dispositions d'application ou la base juridique dans le cas d'une aide individuelle, ou un lien vers celle-ci ;*
- e. *l'identité de l'autorité ou des autorités responsables ;*
- f. *l'identité des différents bénéficiaires, la forme et le montant de l'aide accordée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée (...) Il peut être dérogé à une telle obligation de publication en ce qui concerne l'octroi d'aides individuelles ne dépassant pas 30 000 EUR (règle de minimis).*

Préjudice invoqué :

Mauvaise administration dans la gestion des fonds européens : **absence de transparence** dans l'octroi et l'utilisation de subventions à la pêche électrique issues du FEAMP.

Malgré de nombreux textes qui rappellent le principe de transparence dans l'utilisation des subventions, l'absence des dispositifs contraignants à ce jour ne permettrait pas la non-transparence de l'utilisation des fonds par les Pays-Bas comme un motif suffisant pour la récupération des subventions indues. La saisine de la Médiatrice européenne sur l'absence de transparence et la mauvaise administration dans la gestion des fonds européens serait alors un moyen afin de sensibiliser la Commission sur la nécessité du renforcement du principe de la transparence de l'usage des subventions, ne serait-ce que dans la stratégie médiatique.

Délai :

La saisine de la Médiatrice est possible tant que la mauvaise administration perdure.

Temporalité moyenne de la procédure :

Le Médiateur fait appel à des procédures d'enquête orales et écrites. La première étape d'une enquête écrite consiste à transmettre la plainte à l'institution concernée et à demander un avis, en règle générale dans un **délai de trois mois**. Autres délais non connus.

Chance de succès :

Environ la moitié des enquêtes du Médiateur concluent à l'absence de mauvaise administration. Autrement, après une tentative de conciliation, le Médiateur peut émettre des recommandations en vue de résoudre l'affaire. Les recommandations adoptées par le Médiateur n'ont pas de portée obligatoire.

Cela permettrait de donner de la visibilité quant au manque de transparence dans l'utilisation des fonds pour subventionner la pêche électrique.

4. Sollicitation de la Cour des comptes européenne par le député européen Younous Omarjee

Les nombreuses sollicitations par Bloom de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) étant restées sans retour, Monsieur Colléter nous a manifesté son idée de se tourner vers la Cour des comptes européenne, qui peut demander à l'OLAF d'étudier de plus près certains cas où une fraude est soupçonnée.

En effet, la Cour des comptes européenne (article 287 du TFUE) veille à la perception et à l'utilisation correctes des fonds de l'UE, et contribue à améliorer la gestion financière de l'Union. C'est un auditeur externe **indépendant**.

Elle ne dispose d'aucun pouvoir juridique : elle a pour mission d'améliorer la gestion du budget de l'UE par la Commission européenne et de rendre compte de la situation financière de l'Union en général. On ne peut donc pas la saisir.

Type d'action engagée :

Sollicitation de la Cour des comptes – lui suggérer de faire un audit de conformité en ce qui concerne la délivrance des subventions indues aux Pays-Bas par la Commission européenne.

Demandeur :

La Cour des comptes ne peut être sollicitée directement par un individu. Mais à ce titre, notre entrevue avec le député européen Younous Omarjee a été très positif. Il nous a assuré disposer de contact à la Cour des comptes européenne. Celui-ci étant membre de la Commission du contrôle budgétaire, il affirme que des opportunités sont possibles. Il a donc confirmé l'intérêt de cette piste.

Intérêt à agir :

L'intérêt à agir n'a pas lieu d'être ici car il ne s'agit pas d'un recours juridictionnel.

Fondement :

Le rôle de la Cour des comptes européennes est établi à l'article 287 du TFUE :

“1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à l'Union.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union, par les organes ou organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la Banque.

4. La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union.

Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

La Cour des comptes établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil”.

Ainsi, en résumé, la Cour des comptes contrôle les recettes et dépenses de l'UE afin de vérifier que les fonds sont correctement collectés et dépensés, qu'ils sont investis de manière à produire de la valeur ajoutée et qu'ils ont été comptabilisés.

Elle contrôle les personnes et les organisations qui gèrent des fonds de l'UE, y compris au moyen de contrôles aléatoires dans les institutions européennes (notamment la Commission), les États membres et les pays recevant des aides de l'UE.

Elle consigne ses constatations et ses recommandations dans des **rapports d'audit** destinés à la Commission européenne et aux États membres.

Elle rapporte les soupçons de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales à l'Office français de lutte anti-fraude (OLAF).

Elle envoie un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil de l'UE. Le Parlement décide, après l'avoir examiné, s'il approuve la gestion du budget de l'UE par la Commission.

Elle publie des avis préparés par des experts afin d'aider les responsables politiques à mieux gérer les fonds et à en rendre compte aux citoyens européens.

Elle publie également des avis sur les actes législatifs préparatoires qui auront une incidence sur la gestion financière de l'UE.

Afin d'être efficace et impartiale, la Cour des comptes doit être totalement **indépendante des institutions qu'elle contrôle**. Elle est donc libre de décider ce qu'elle contrôle, comment elle le contrôle et quand elle rend ses conclusions. C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible de la saisir, ni de lui imposer un contrôle.

Notez que les travaux d'audit de la Cour visent principalement la Commission européenne, qui est le principal organe chargé de l'exécution du budget de l'UE. Mais la Cour travaille également en étroite collaboration avec les autorités nationales.

Nous nous sommes s'il était possible de suggérer à la Cour des comptes d'effectuer un audit concernant les subventions indues attribuées aux Pays-Bas par la Commission européenne. Nous nous sommes à ce titre posés les questions suivantes :

Quelle place accorde la Cour des comptes à la gestion des fonds dans le cadre de la protection de l'environnement ?

À la lecture de son rapport d'activité de 2017, nous pouvons voir que si l'environnement est pris en compte, à aucun moment la Cour des comptes ne mentionne la pêche électrique, même dans son Rapport spécial n° 8/2017: Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires, destinés à l'évaluation de la mise en œuvre de la PCP et au contrôle de la pêche au sein des États membres³⁶.

Comment conduire la Cour des comptes à effectuer un audit de conformité sur les subventions indues ?

La Cour des comptes effectue trois types d'audits :

- Les audits financiers : elle vérifie les résultats et les flux de trésorerie de l'exercice écoulé ;
- Les audits de conformité : elle vérifie que les opérations financières respectent les règles ;

³⁶ *Rapport spécial, Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires, présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE, Cour des comptes européenne, 2017, publications.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2017/fr/, consulté le 23 mai 2019*

- Les audits de la performance : elle vérifie que les fonds de l'UE atteignent leurs objectifs avec le moins de ressources et de la manière la plus économique possible.

La Cour comprend des groupes d'audit appelés « chambres ». Ces groupes préparent des rapports et des avis qui sont adoptés par les membres de la Cour et deviennent ainsi officiels.

En l'espèce, il s'agirait donc de conduire la Cour des comptes à effectuer un **audit de conformité**, puisqu'il est question d'étudier la légalité des subventions accordées aux Pays-Bas par la Commission européenne. Ces subventions ont en effet conduit à l'octroi de licences supplémentaires attribuées aux chaluts à perche électrique néerlandais, dépassant ainsi le seuil de pêche électrique autorisé au sein de l'UE.

Délai :

Le délai ici ne peut être déterminé. Tout dépendra de la volonté de l'eurodéputé Younous Omarjee de solliciter la Cour des comptes, ainsi que de la réponse de cette dernière.

Durée de la procédure :

De même que concernant le délai, la durée ne peut être déterminée. Si la Cour des comptes décide en effet de faire un audit de conformité, il convient de noter cependant que la procédure peut être longue. En effet, les audits que la Cour effectue sont en général techniques et complexes et nécessitent des ressources importantes.

Probabilités de succès :

Il est difficile d'évaluer les probabilités de succès de cette démarche, puisqu'elle dépendra de l'intervention de l'eurodéputé Younous Omarjee dans un premier temps, mais aussi et surtout de la volonté ou non de la Cour des comptes de poursuivre un audit.

En revanche, si un audit venait à être réalisé, il serait très positif, puisque les audits sont accompagnés de recommandations de la Cour des comptes, mais aussi des réponses des entités auditées. Ils permettent de garantir la transparence du processus d'audit et constituent un élément important de la chaîne de responsabilité de l'UE. De plus, les rapports de la Cour sont utilisés par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure de décharge pour demander des comptes aux responsables de la gestion du budget de l'UE.

Aussi, si la Cour des comptes vient à s'intéresser à la question des subventions indues accordée par la Commission aux Pays-Bas dans le cadre de la pêche électrique, elle pourra **solliciter l'OLAF**. En effet, conformément à sa décision n° 43-2017 - (Décision n° 43-2017 sur la coopération entre la Cour des comptes européenne et l'OLAF concernant des cas de fraude présumée détectés par la Cour dans le cadre de ses travaux d'audit ou portés à sa connaissance par le biais de dénonciations spontanées émanant de tiers) qui fixe les modalités de coopération de la Cour des comptes avec l'OLAF - la Cour des comptes fait part à l'OLAF de tout soupçon de fraude, de corruption ou d'activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Les fraudes potentielles peuvent aussi être détectées pendant les travaux d'audit de la Cour ou lui être communiquées par des tiers.

En ce qui concerne les probabilités de succès, notons cependant que les thèmes d'audit sont choisis sur la base du risque, de l'intérêt public et de l'incidence probable, l'objectif étant de maximiser l'utilisation des ressources de la Cour.

Passer par l'eurodéputé Younous Omarjee peut être en cela aussi une option intéressante, en ce qu'il semble avoir la capacité de suggérer à la Cour des comptes un audit pour lequel il nous a affirmé par ailleurs porter un intérêt et souligner certaines chances de succès.

5. Procédure formelle d'infraction

Type d'action engagée :

Plainte auprès de la Commission européenne en vue de l'ouverture d'une procédure formelle d'infraction

Demandeur :

Toute personne physique ou morale peut déposer une plainte pour violation présumée du droit de l'Union par un État membre, auprès de la Commission européenne.

Intérêt à agir :

Absence d'intérêt à agir à démontrer

Déclenchement de l'action :

L'ouverture d'une procédure formelle d'infraction repose sur le pouvoir discrétionnaire de la Commission pour donner suite à la plainte. Ainsi, la Commission n'est pas tenue d'engager des procédures formelles d'infraction, même si elle estime qu'une infraction a été commise.

Fondement :

Article 258 TFUE :

Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Allégation d'un manquement par un État membre :

Violation alléguée du droit de l'Union européenne par le Ministère des Affaires Économiques des Pays-Bas (Ministerie van Economische Zaken), en charge de la pêche.

Le nombre de licences octroyées permettant la pratique de la pêche à impulsion électrique n'est pas conforme à la réglementation européenne, notamment au règlement Mesures techniques adopté par le Parlement européen le 16 avril 2019. Ce dernier permet d'équiper 5 % au maximum de la flotte de chalutiers à perche de chaque État membre pour pratiquer la pêche électrique, et l'impossibilité d'octroyer de nouvelles licences dérogatoires. C'est aujourd'hui 84 navires, soit environ 30% de la flotte de chalutiers néerlandaise, qui est équipée pour pratiquer la pêche électrique.

Délai :

Le dépôt de la plainte suppose que la violation alléguée du droit de l'Union européenne est en cours. Une fois la plainte déposée auprès de la Commission, celle-ci dispose de son pouvoir discrétionnaire pour ouvrir une procédure d'infraction contre l'État membre concerné.

La procédure d’infraction repose sur un délai de 2 mois à partir de la mise en demeure pour permettre à l’État d’apporter une réponse détaillée, puis le cas échéant à nouveau d’un délai de 2 mois suite à l’envoi par la Commission d’un avis motivé. Enfin, si l’État membre ne respecte toujours pas ses obligations, la Commission peut décider de saisir la Cour de justice.

En l’espèce, BLOOM a déposé une plainte³⁷ le 2 octobre 2017 auprès de la Commission européenne. BLOOM a reçu le 1er février 2019 une réponse des Affaires juridiques de la Direction générale des Affaires maritimes et de la pêche, favorable à l’ouverture d’une procédure formelle d’infraction contre les Pays-Bas. Elle attend la décision du Collège des commissaires de la Commission, pouvant décider de l’ouverture d’une procédure formelle d’infraction à l’encontre des Pays-Bas. Le mandat de la Commission actuelle s’achèvera le 31 octobre 2019. L’entrée en fonction de la nouvelle Commission est envisagée en novembre 2019.

Temporalité moyenne de la procédure :

La Commission dispose d’un an pour apporter une réponse au fond à la plainte déposée. Lorsque la Commission décide d’ouvrir une procédure formelle d’infraction, l’État membre dispose de deux délais de 2 mois, lors de la mise en demeure puis l’avis motivé, pour apporter une réponse. Enfin, en cas de saisine de la Cour de justice de l’UE par la Commission, un délai de deux ans en moyenne s’écoule avant que celle-ci ne se prononce sur les affaires portées devant elle par la Commission.³⁸

Chances de succès :

Selon l’analyse³⁹ de l’eurodéputé Younous Omarjee (GUE/NGL), il est **très peu probable** que la Commission décide de déclencher une procédure formelle d’infraction à l’encontre des Pays-Bas, avant la fin de sa mandature le 31 octobre 2019. Younous Omarjee a écrit à la Commission afin de connaître les conditions dans lesquelles celle-ci compte avancer sur ce dossier.

Conseil d’EUCLID :

Se tourner vers l’eurodéputé Younous Omarjee afin de prendre connaissance de la réponse de la Commission

³⁷ <http://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2017/11/Plainte-pe%CC%82che-e%CC%81lectrique-1.pdf>

³⁸ <http://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2018/11/accuse-reception-plainte-peche-electrique-1.pdf>

³⁹ Voir annexe 1

Tableau récapitulatif

	Recours en responsabilité civile délictuelle	Renvoi préjudiciel en appréciation de validité	Saisine de la Médiatrice européenne	Cour des comptes européenne	Procédure formelle d'infraction
Type d'action engagée	Recours contre un acte déloyal de désorganisation du marché	Demande de renvoi préjudiciel en appréciation de validité	Plainte auprès de la Médiatrice européenne	Demande d'un avis d'experts et d'un audit de conformité	Plainte auprès de la Commission
Demandeurs	Sociétés de pêcheurs artisans français	Sociétés de pêcheurs artisans français	BLOOM	Eurodéputé Younous Omarjee	Toute personne
Intérêt à agir	Dommage subi par les pêcheurs artisans	Préjudice au titre de moyens de pêche illégaux	Toute personne physique ou morale		Aucun
Fondement	Article 1240	Article 267 TFUE	Articles 20, 24 et 228 TFUE, Règlement (UE) N° 651/2014, Lignes directrices (2008/C 84/06), Lignes directrices JO C 217 du 2 juillet 2015	Article 287 TFUE	Article 268 TFUE
Préjudice invoqué	Atteinte portée à l'activité économique des pêcheurs artisans.	Illégalité d'un acte dérivé de l'UE	Mauvaise administration dans la gestion des fonds européens : absence de transparence dans l'octroi et l'utilisation de subventions à la pêche électrique issues du FEAMP	Violation du droit de l'UE (subventions indues)	Violation du droit de l'UE
Délai	Suite à la plainte déposée au TGI de Dunkerque	Dans le cadre de la procédure civile	Tant que la mauvaise administration perdure		Violation en cours

Temporalité moyenne de la procédure	18 mois	15 mois	1ère phase de 3 mois Autres délais non connus		1 à 2 ans
Probabilité de succès	Possible sous conditions	Possible sous conditions	Moyenne	Possible sous conditions (dépend de l'action de l'eurodéputé Younous Omarjee et de la décision de la Cour des comptes d'effectuer un audit ou non)	Improbable

II. Actions concernant les sites Natura 2000 en mer

Nous présenterons dans cette partie tous les recours qui nous semblent possibles concernant la détérioration des sites Natura 2000. Nous reviendrons rapidement sur le recours en plein contentieux afin que Bloom ait un résumé plus succinct de la procédure, qui sera suivie des autres recours possibles devant les juridictions administratives, classés selon leurs probabilités de succès (d'un succès probable à un succès moins certain) (1). Nous présenterons ensuite les autres recours devant le juge français, à savoir le juge civil et le juge pénal. Ces recours ne sont pas à minimiser car ils présentent selon nous de fortes chances de succès (2). Nous évoquerons ensuite les recours possibles devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (3). Nous tenterons ensuite de donner quelques éléments permettant à Bloom de poser, lors d'un des recours dans lequel elle sera engagée, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (4).

1. Recours devant les juridictions administratives

A. Recours de plein contentieux

Type d'action engagée :

La principale caractéristique du recours de pleine juridiction est que le juge administratif peut, dans ce cadre, non seulement annuler, le cas échéant, la décision qui lui est soumise, mais également substituer son appréciation à celle de l'autorité dont l'action est mise en cause devant lui. Par ailleurs, le juge peut être saisi en vue de reconnaître un droit subjectif au requérant, aucune décision n'étant alors contestée devant lui.

Amené à se substituer, dans l'appréciation qu'il fait de la situation qui lui est soumise, à l'administration, le juge de pleine juridiction se placera à la date du prononcé de sa décision. Contrairement au juge de l'excès de pouvoir (qui apprécie la régularité de la décision qui lui est soumise à la date à laquelle celle-ci a été prise), le juge de plein contentieux sera donc amené à faire application d'une loi postérieure plus douce.

Demandeurs :

Le requérant ne pourra saisir le juge de plein contentieux, sauf dispositions légales définissant la liste des requérants recevables, que pour se faire reconnaître un droit qui lui est propre. La recevabilité est alors conditionnée à l'existence d'un « droit lésé » du requérant. Il est alors nécessaire d'avoir subi un préjudice personnel, propre et certain.

Une association peut demander réparation de son préjudice personnel, direct et certain dont une collectivité publique est responsable.

Le requérant qui saisit le juge de pleine juridiction ne pourra que rarement le faire sans avocat (Code de justice administrative (CJA), art. R. 431-2 et R. 431-3 : pour les tribunaux administratifs).

Intérêt à agir :

Article L 142-1 du code de l'environnement : *“Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci”.*

Article L 142-2 du code de l'environnement : "Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application."

Il est de jurisprudence constante qu'une association ou fondation de protection de l'environnement peut invoquer un préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend (en ce sens : CE, Sect., 18 mai 1979, Association judaïque Saint-Seurin, Rec. p. 218 ; CE, 19 février 1982, Comité de défense du quartier Saint-Paul, req. n° 09899, Rec. T. p. 746 ; CAA de Nantes, 1er décembre 2009, Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres, req. n° 07NT0377).

Fondement :

- CE, sect., 27 juill. 2012, *Mme Labachiche*, req. n° 347114
- CE, ass., 16 févr. 2009, *Société Atom*, req. n° 274000
- CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barreña*, req. n° 24948, GACA, 4^e éd., 2014, Dalloz, n°6
- CE 8 mars 1912, *Lafage*, req. n° 42612, GAJA, 20^e éd., 2015, Dalloz, n° 22

Préjudice invoqué :

- Fautes et carences de l'Etat en matière de conservation, de gestion, d'évaluation des Zones Natura 2000,
- Préjudice moral,
- Préjudice écologique.

Délai :

La requête doit être introduite dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la publication de l'acte attaqué. Ce principe traditionnel (CJA, art. R. 421-1) a une portée générale. Il s'applique, en effet, aussi bien au recours pour excès de pouvoir qu'au recours de plein contentieux.

Néanmoins **dans de nombreux cas, le recours contentieux peut être exercé à tout moment, sans condition de délai**. En effet il n'existe pas, en principe, de délai préfix *a priori* à respecter pour intenter ce type d'action. En fait, la matière est beaucoup plus profondément gouvernée par le problème de la prescription. Conformément au droit commun, cela emporte de distinguer selon que la nullité encourue est absolue ou relative. Concernant les atteintes à l'environnement, la prescription trentenaire ne s'applique plus depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité qui a porté ce délai à dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice (C. civ., art. 2226-1)⁴⁰. Dans

⁴⁰ Cyril Bloch "La prévention et la réparation des préjudices à l'environnement", Dalloz action, Droit de la responsabilité et des contrats.

le second cas, le recours peut être limité par l'existence de la prescription quadriennale, selon laquelle le créancier d'une personne publique ne dispose que d'un délai de quatre ans à compter du 1^{er} janvier suivant la naissance de sa créance, pour en réclamer le paiement à la personne publique débitrice.

Ces délais ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision (CJA, art. R. 421-5), faute de quoi le requérant pourra exercer un recours dans un délai raisonnable (CE, ass., 13 juill. 2016, *Czabaj*, req. n° 387763).

Temporalité moyenne de la procédure :

Entre un et deux ans en moyenne.

Probabilité de succès :

Forte chance de succès. Bloom présente un intérêt à agir certain et pourra démontrer d'une faute ou d'une carence fautive de l'État, de laquelle découle un préjudice écologique, la détérioration de l'environnement au sein des sites Natura 2000.

Par ailleurs, si la pêche électrique a été interdite en France par l'Assemblée nationale et que Bloom a des difficultés à prouver que le comportement fautif de la personne publique responsable perdure à la date à laquelle le juge se prononce, Bloom pourra néanmoins démontrer que préjudice dont elle demande réparation perdure à la date à laquelle le juge se prononce.

Ces deux conditions seront cependant remplies en ce qui concerne les autres activités de pêche de manière générale, si Bloom parvient à démontrer que l'atteinte écologique établie dans ces zones est liée à cette activité.

B. Recours pour excès de pouvoir

Type d'action engagée :

Recours par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative, et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu.

Sa première caractéristique est d'être un recours facile d'accès. En effet, la juridiction peut être saisie par une simple lettre, qui doit seulement indiquer les nom et prénom du requérant, ses coordonnées, la décision dont il entend obtenir l'annulation et les raisons qui justifient son recours.

Demandeurs :

Bloom. Il faut préciser en outre que le recours pour excès de pouvoir est dispensé du ministère d'avocat : le requérant peut agir seul.

Intérêt à agir :

Article L 142-1 du code de l'environnement : *"Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci"*.

Article L 142-2 du code de l'environnement : *“Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application”*.

Il est de jurisprudence constante qu'une association ou fondation de protection de l'environnement peut invoquer un préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend (en ce sens : CE, Sect., 18 mai 1979, Association judaïque Saint-Seurin, Rec. p. 218 ; CE, 19 février 1982, Comité de défense du quartier Saint-Paul, req. n° 09899, Rec. T. p. 746 ; CAA de Nantes, 1er décembre 2009, Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres, req. n° 07NT0377).

Fondement :

Aucun texte ne l'a expressément prévu. C'est le Conseil d'État qui a progressivement construit cet élément essentiel du contrôle de l'administration. Il en a fait un **principe général du droit** par son arrêt *Dame Lamotte* du 17 février 1950.

Préjudice invoqué :

Dans le cadre de ce recours, un justiciable peut invoquer quatre types de moyens :

Deux catégories de moyens relèvent de ce que l'on appelle la légalité externe de la décision :

- Incompétence de l'auteur de la décision.
- Vice de forme ou de procédure (une formalité importante a été omise ou la procédure n'a pas été suivie). Il existe des conditions quant à l'existence d'un vice de procédure. Celui-ci doit exercer une influence sur le sens de la décision qui a été prise et doit priver l'intéressé d'une garantie.

Les deux autres catégories relèvent de la légalité interne de la décision :

- La violation de la loi (l'administration, sous différentes formes, a pu ne pas respecter le texte de loi applicable). Éléments renvoyant à la protection du milieu (protection de la nature et des sites).
- Le détournement de pouvoir ou de procédure (l'administration a utilisé un pouvoir ou une procédure dont elle ne disposait pas pour prendre la décision contestée). Par exemple, les Zones Natura 2000 ont été détournées de leurs objectifs.

En l'espèce, un vice de procédure et un vice de forme pourrait être soulevés concernant les règles relatives aux mesures de gestions actives ou à l'évaluation d'impact des sites Natura 2000.

Exemple vice de procédure portant sur la gestion active du réseau Natura 2000 :

Le juge a été amené à préciser la nature juridique des plans de gestion spécifique aux sites Natura 2000 (DOCOB) créés pour satisfaire aux exigences de l'article 6§1 de la directive Habitats. Le Conseil d'État a

estimé que le document d'objectif soumis à son examen contenait des dispositions « *susceptibles de produire des effets juridiques (...) notamment (...) au regard des contrats Natura 2000* » (Conseil d'État, 19 juin 2006 n°266435, *fédération départementale des syndicats d'exploitants agricole de la Vendée*) et que l'arrêté préfectoral l'approuvant pouvait faire l'objet d'un recours contentieux. Le juge peut alors exercer un contrôle sur le DOCOB, conséquence de son invocabilité.

Exemple de vice de procédure portant sur l'évaluation d'impact des zones Natura 2000 :

Le juge estime généralement que les projets publics soumis à son contrôle ne nécessitaient pas d'évaluation d'incidences ou que l'évaluation d'incidences, en l'absence d'effets significatifs, permettait d'autoriser le projet. Affaire de l'aire d'autoroute sur le rûle des Gets – pas d'évaluation spécifique compte tenu de l'absence d'effets significatifs. Quand l'évaluation d'incidence prévue par l'article L 414-4 du code de l'environnement a été conduite, les requérants n'ont guère de chance de voir le projet annulé.

Exemple : Conseil d'État, 31 juillet 2009, n°314955 portant sur Notre Dame de Landes.

Néanmoins, le contrôle des mesures compensatoires est possible en cas d'atteinte à la conservation du site, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le projet est autorisé pour des « raisons impératives d'intérêt public » : CAA Nantes, 5 mai 2009, n°06NT01954 *association Bretagne Vivante "qu'à supposer même que soient établies l'absence de mesures alternatives et les raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant de localiser le projet autorisé dans un secteur dépendant d'un site Natura 2000, les mesures compensatoires, qui ne permettent pas de recréer des zones humides (...) ne peuvent être regardées comme suffisante et, en particulier ne sont pas de nature à maintenir la cohérence du réseau Natura 2000"*.

Délai :

Selon l'article 421-1 du code de justice administrative, **la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois** à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

L'article 421-2 du code de justice administrative précise quant à lui que dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours.

Temporalité moyenne de la procédure :

Entre un et deux ans en moyenne

Probabilité de succès :

Le recours pour excès de pouvoir est le plus utilisés dans le contentieux administratif concernant les zones Natura 2000, notamment en matière d'évaluation d'incidence des projets susceptibles de porter atteintes aux sites Natura 2000.

Par ailleurs, le taux de réussite élevé des associations devant les tribunaux s'explique par la pluralité des registres argumentatifs mobilisés⁴¹.

⁴¹ MELOT Romain, PHAM Hai Vu, Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, une étude du recours à la justice administrative, Droit et société, n°82, 2012, P621-641

C. Référé constat

Type d'action engagée :

S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction.

Il peut, à cet effet, désigner une personne figurant sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9 du Code de justice administrative. Il peut, le cas échéant, désigner toute autre personne de son choix.

Demandeurs :

BLOOM. La demande de constat peut être présentée sans ministère d'avocat.

Intérêt à agir :

Article L 142-1 du code de l'environnement : *"Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci"*.

Fondement :

- Article R531-1 du code de justice administrative

Préjudice invoqué :

- Absence de critère portant sur l'urgence
- Doit se rapporter à des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction administrative ;
- Doit être utile, c'est-à-dire ne pas être superfétatoire, eu égard à la préexistence de documents probants. (CE 16 décembre 1987, *Comité stop Nogent-sur-Seine*, CJEG 1988).

Délai :

La demande de constat peut être présentée même en l'absence d'une décision administrative (CJA, art. R. 531-1). La circonstance que le juge du fond a été saisi du litige ne fait pas obstacle à ce que le requérant saisisse le juge des référés d'une demande de constat (CE 21 mars 1962, req. n° 53339, *Vivien*, Lebon T. 1065).

Temporalité moyenne de la procédure :

Rapidité du prononcé

Probabilité de succès :

Les chances de succès sont plus élevées dans ce référé constat que le référé instruction. En effet, la demande de constat n'est pas communiquée au défendeur éventuel, qui ne peut alors la contester. Par ailleurs, il existe une appréciation large des faits qui peuvent être constatés, ce qui peut être particulièrement utile en droit de l'environnement, dans la mesure où les faits susceptibles d'être constatés

peuvent être techniques et donc nécessiter le recours à des procédés bien précis. Par ailleurs, le demandeur a la maîtrise de la procédure : il est le seul à pouvoir interjeter appel de l'ordonnance devant une cour administrative d'appel.

D. Référé instruction

Type d'action engagée :

Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction.

S'il peut ordonner toutes les mesures d'instruction que le juge du fond pourrait prescrire, la mesure la plus fréquemment sollicitée est l'expertise, mais il faut noter aussi les demandes de communication de documents ou de pièces en vue de former un recours. Le plus souvent, ces dernières demandes sont présentées sur le fondement des dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article L. 521-3 du code de justice administrative (référé dit « mesures utiles »), dont la mise en œuvre est subordonnée à l'urgence, mais elles peuvent aussi être formées sur le fondement de l'article R. 532-1.

Le juge des référés détermine librement l'étendue de la mission de l'expert sans être lié par les termes des demandes dont il est saisi et n'entache pas son ordonnance d'irrégularité s'il juge utile d'ordonner une mesure d'instruction sans l'étendre à l'examen de tous les points de fait indiqués par les parties (CAA Nantes, plén., 2 juill. 1992, req. n^{os} 91NT00805 et 91NT00807, AJDA 1993. 147, chron. Jouguelet, Gipoulon et Cadenat). Il ne peut, toutefois, étendre les opérations d'expertise au-delà des conclusions dont l'ont saisi les parties (CAA Nantes, 18 juin 2002, *Min. de l'Agriculture et de la pêche c/ Groupement agricole d'exploitation en commun* [GAEC] Aussant, req. n^o 01NT01109, AJDA 2002. 1246).

La mission de l'expert ne peut porter que sur des questions de fait, à l'exclusion de toute question relative à la qualification juridique des faits.

Demandsurs :

BLOOM. Les demandes de référé instruction sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère (CJA, art. R. 532-1, dern. al.).

Intérêt à agir :

Article L 142-1 du code de l'environnement : *“Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci”*.

L'action en référé prévue par l'article R. 532-1 du code de justice administrative n'étant pas soumise à une condition d'urgence, le représentant légal d'une personne morale doit produire l'habilitation qui lui est délivrée pour engager une action devant la juridiction administrative (CE 30 mai 2016, *OPH Lille Métropole Habitat*, req. n^o 376187, Lebon ; AJDA 2016. 1097

Fondement :

- Article R532-1 code de justice administrative
- Article R532-2 code de justice administrative
- Article R532-3 code de justice administrative

Préjudice invoqué :

- L'utilité de la mesure d'instruction ou d'expertise qu'il est demandé au juge des référés d'ordonner s'apprécie au regard des actions contentieuses engagées ou susceptibles de l'être (CE 7 juin 2004, req. n° 252869 , *Assistance publique à Marseille*, Lebon T. 810). Le juge des référés se livre à une appréciation de l'utilité dans la perspective d'un litige principal actuel ou éventuel relevant de la compétence du tribunal administratif, et auquel cette mesure se rattache (CE 30 déc. 2002, req. n° 241793 , *supra*, n° 11. – CE, sect., 11 févr. 2005, req. n° 259290 , *supra*, n° 81).
- Le requérant doit préciser pour les différents points de sa demande, à peine d'irrecevabilité, la nature du litige qui la justifierait (CE 13 déc. 1995, req. n° 171914 , *Ville d'Aulnay-sous-Bois*, Lebon 439) et ne pas se borner pour justifier sa demande à de simples allégations, mais apporter des précisions suffisantes (CE, ass., 17 déc. 1976, req. n° 00217 , *Férognac*, Lebon 553, concl. Latournerie).

Délai :

Absence de délai. La demande de constat peut être présentée même en l'absence d'une décision administrative (CJA, art. R. 532-1). Il n'est pas nécessaire que la demande se rattache à un litige né et actuel.

Probabilité de succès :

Les chances de succès sont plus faibles dans le cas du référé instruction. Sur le plan procédural, contrairement au cas du constat, la requête est obligatoirement notifiée au défendeur, avec fixation d'un délai de réponse. Par ailleurs, si le requérant conteste la régularité de l'expertise ordonnée par le juge des référés, il lui appartient de critiquer le rapport de l'expert devant le juge du fond et ne peut demander au juge des référés une nouvelle expertise (CE 20 mars 1998, req. n° 154318 , *Sté Euro Construction Industries outre-mer*, Lebon T. 1092). Aussi, si une partie soutient que l'expert n'a pas intégralement rempli sa mission, il lui appartient de saisir le juge du fond de cette critique et elle ne peut pas demander au juge des référés un complément d'expertise (CAA Paris, 11 juill. 1989, req. n° 89PA00679 , *M^{me} Delrue*, Lebon T. 847).. La décision peut être contestée en appel ou en cassation lorsque l'expert a été désigné au titre d'une expertise ordonnée par le juge des référés sur le fondement de l'article R. 531-1 ou R. 532-1 du code de justice administrative (CE, sect., avis cont., 23 mars 2012, *Centre hospitalier d'Alès-Cévennes*, req. n° 355151 , *supra*, n° 135)

E. Référé liberté**Type d'action engagée :**

Procédure d'urgence permettant de faire obstacle à une décision administrative et ordonner « toutes mesures nécessaires » à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'Administration aurait porté « une atteinte grave et manifestement illégale ».

Le référé-liberté concerne les décisions de l'Administration, mais aussi ses agissements matériels, ou l'abstention d'agir. Ces ordonnances, qui concernent des situations particulièrement graves, pourront être frappées d'appel devant le Conseil d'État (cette procédure d'appel ayant notamment pour utilité d'unifier la jurisprudence sur cette nouvelle procédure).

Le juge des référés peut prononcer toutes les mesures nécessaires permettant de faire cesser l'atteinte à condition de ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative (CJA, art. L. 521-3) : injonction, suspension.

Le juge ne peut ni prononcer l'annulation d'une décision administrative, ni ordonner une mesure qui aurait les mêmes effets que ceux qui résulteraient de l'exécution par l'administration d'un jugement annulant pour défaut de base légale sa décision.

Demandeurs :

BLOOM

Intérêt à agir :

Article L 142-1 du code de l'environnement : *"Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci"*.

Fondement :

- Article L521-2 du code de justice administrative

Préjudice invoqué :

- Atteinte à une liberté fondamentale. Dans ce sens, TA Chalons en Champagne, ordonnance du 29 avril 2005, n°0500828, *Conservatoire du patrimoine naturel*. Dans cet arrêt, le juge a considéré qu'en adossant à la Constitution la charte de l'environnement qui proclame à son article 1^{er} que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur a nécessairement entendu ériger le droit de l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle. Ici, raisonnement repris par le juge, le droit à un environnement sain a un caractère individuel : la charte proclament le droit à chacun mais aussi collectif, une association est admise à défendre le droit "collectif" à l'environnement.
- L'atteinte doit être grave, illégale et imputable à l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs.
- L'urgence caractérisée est une urgence extrême. Cette condition est satisfaite lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n° 288815, Lebon 29 ; RFDA 2001. 378, concl. L. Touvet, chron. M. Guyomar et P. Collin)

Délai :

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (article R421-1 du code de Justice administrative).

Temporalité moyenne de la procédure :

Le juge des référés se prononce dans un délai de 48h.

Probabilité de succès :

Faible. La qualification du droit à l'environnement comme liberté fondamentale ne fait pas l'unanimité au sein des tribunaux administratifs. En effet le juge pourrait refuser de qualifier la chartre de l'environnement comme liberté fondamentale.

2. Contentieux judiciaire

A. Action en responsabilité civile

Dans le cadre de la détérioration des zones protégées Natura 2000, un recours devant le juge civil peut s'avérer intéressant. En effet, Bloom peut, au même titre que les associations dans l'affaire *Erika*, intenter une action en responsabilité civile à l'encontre de l'auteur du dommage. Nous ne développerons pas d'exemple concret sur la détérioration d'une zone Natura 2000 en particulier ici, mais l'idée est la suivante : si Bloom souhaite intenter une action contre une personne (physique ou morale) pour réparation d'un **préjudice écologique pur**, elle peut le faire, dans un délai de 10 ans à partir du moment où le dommage a été causé. L'action devra être portée devant le tribunal d'instance ou de grande instance du lieu de l'infraction ou du domicile du défendeur.

Type d'action engagée :

Action en responsabilité extracontractuelle

Demandeurs :

Bloom

Intérêt à agir :

L'article 1248 du Code civil dispose que « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement* ».

Bloom dispose donc de la qualité à agir, puisque c'est une association créée en 2005 et qui a pour objet la lutte contre la pêche électrique, mais également de manière plus générale, la protection des océans et des espèces marines.

Puisque le préjudice écologique pur peut être invoqué, nul besoin de prouver le préjudice personnel subi. L'intérêt à agir découle donc de la qualité à agir de Bloom.

Fondement :

Depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, le préjudice écologique pur est consacré par le Code civil au Chapitre III du sous-titre II du Titre III du Livre III, aux articles 1246 à 1252.

Selon l'article 1246 du Code civil, « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». Ainsi, depuis 2016, le préjudice écologique est considéré au même titre que le préjudice corporel, matériel ou moral. En découle une responsabilité extracontractuelle de la part de celui qui commet le

dommage. Le préjudice écologique repose sur le principe du « pollueur-payeur » tel que défini à l'article L 110-1, II 3° du Code de l'environnement : « *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ».

Résumé des éléments importants de l'affaire *Erika*

L'affaire *Erika* a donné lieu à un tournant fondamentale dans l'histoire du droit de l'environnement puisqu'elle a conduit à la naissance de la notion de préjudice écologique pur :

C'est la Cour d'appel de Paris, dans son jugement du 30 mars 2010, qui pose la pierre angulaire du préjudice écologique en accordant aux parties civiles (État, collectivité locales et associations de protection de l'environnement), 200 millions de dommages et intérêts, dont environ 13 millions au titre du préjudice écologique.

Dans son jugement en date du 25 septembre 2012, la chambre criminelle de la Cour de Cassation, approuvant en cela la décision de la Cour d'appel de Paris, juge que l'ensemble des intervenants à l'acte de transport, poursuivis devant le juge pénal et ayant commis une faute de témérité, pouvaient voir leur responsabilité civile recherchée pour l'ensemble des catégories de dommages retenues par la Cour d'appel et les condamne à réparer les conséquences du dommage écologique.

La Cour de Cassation retient formellement la notion de "préjudice écologique" qui permet de demander réparation au titre d'un préjudice à l'environnement et pas seulement pour des dégâts matériels et pour la réparation du préjudice moral. Elle le définit comme une atteinte aux actifs environnementaux non marchands. Il s'agit d'un préjudice objectif et non plus subjectif, ce dernier étant lié à la personne comme l'exige le droit commun de la responsabilité – *C. cass., ch. Crim., 25 septembre 2012, n°10-82,938*.

Préjudice invoqué :

Le préjudice écologique pur, à la différence du préjudice écologique dérivé, peut ainsi être invoqué sans qu'il ne soit nécessaire de prouver un lien de causalité entre l'atteinte à l'environnement et un préjudice corporel, matériel ou moral subi. Autrement dit, le préjudice écologique pur se suffit à lui-même, c'est à dire qu'il peut être invoqué à partir du moment où le demandeur a qualité à agir.

Mais attention : le préjudice écologique pur ne veut pas dire que le régime classique de la responsabilité extracontractuelle ne s'applique pas. Le demandeur doit tout de même prouver le préjudice, en apportant la preuve : i) de l'atteinte à l'environnement, ii) de l'existence d'un fait dommageable de la part du pollueur, iii) d'un lien de causalité entre le préjudice écologique et ce fait dommageable.

Il faut donc que soit démontré un fondement à agir par le demandeur, par les critères classiques de la responsabilité extracontractuelle, qui doivent être remplis.

Ces éléments ont été précisés par la chambre criminelle de la cour de cassation dans son arrêt rendu le 22 mars 2016 (N° de pourvoi : 13-87650).

Délai :

Selon l'article 2226-1 du Code civil, l'action en responsabilité tendant à la réparation du préjudice écologique se prescrit par 10 ans, à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice.

En effet, le délai quinquennal de droit commun est jugé comme trop court par rapport à la temporalité du dommage environnemental. Il faut effectivement avoir conscience qu'il peut y avoir des décalages temporels importants entre le fait générateur et la manifestation du dommage.

Temporalité moyenne de la procédure :

Un an en moyenne

Probabilité de succès :

Élevée

Sur la réparation :

Selon l'article 1249 du Code civil, le préjudice écologique sera réparable en priorité en nature, c'est-à-dire que le responsable devra procéder à la remise en état du milieu dégradé.

« La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. ».

On voit bien ici cependant que le dommage écologique ne peut pas toujours être réparé, l'état du milieu naturel, de la flore ou de la faune ne pouvant être restitué. Ont alors lieu des dommages et intérêts à verser au demandeur.

Il est également important de noter que le préjudice écologique pur peut être invoqué avant même que le préjudice n'ait eu lieu. C'est ce que stipule l'article 1252 du Code civil, rédigé comme suit : « *Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

Il est donc possible pour Bloom, ou toute personne ou association ayant qualité à agir, d'**agir avant même que le préjudice écologique ne soit subi ou trop avancé**.

Cet article est fondamental pour Bloom, car il peut justifier d'une action en responsabilité civile contre toute atteinte potentielle à l'environnement dans le cadre de la protection des zones Natura 2000.

Son utilisation par Bloom dans la zone Natura 2000 Bancs des Flandres :

Il conviendra alors pour Bloom d'analyser les conséquences des activités sur l'environnement : s'il existe un préjudice écologique en lien avec les actions des pollueurs, alors l'action en responsabilité civile des pollueurs est envisageable. Bloom pourra invoquer la cessation des activités préjudiciables (article 1250 du Code civil) et/ou l'action en réparation (article 1246).

B. Recours devant le juge pénal

Bloom peut également intenter une action en responsabilité pénale pour détérioration d'une zone Natura 2000. En effet, dans l'affaire Erika que nous avons rappelé ci-dessus, les parties civiles (l'État, une série de collectivités territoriales, des communes aux conseils régionaux et des associations de protection de l'environnement) ont obtenu 200,6 millions d'euros de dommages et intérêts, dont environ 13 millions au titre de leur "préjudice écologique".

De même que pour l'action en responsabilité civile, Bloom peut tout à fait intenter une action en responsabilité pénale en se constituant partie civile, à l'encontre de l'auteur de la détérioration du milieu. L'action devra être intentée devant le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction ou du domicile du défendeur.

Type d'action engagée

Action en responsabilité pénale

Demandeurs

Bloom en tant que partie civile par voie d'action ou par voie d'intervention.

Par voie d'intervention :

Lorsque la victime agit après que le Ministère public ait engagé l'action publique, elle agit par voie d'intervention. Ainsi, elle peut se constituer partie civile dès le stade de l'enquête, ou à tout moment de l'instruction.

Par voie d'action :

Lorsque la victime agit avant tout engagement des poursuites, elle agit par voie d'action : elle peut porter plainte avec constitution de partie civile. Il convient de noter cependant que la plainte, qui exprime le souhait de la victime de demander des dommages-intérêts, est irrecevable en matière contraventionnelle.

La plainte ne peut avoir lieu en matière délictuelle que lorsque le procureur de la République a fait connaître à la victime son intention de ne pas poursuivre ou lorsque le Ministère public n'a pas agi dans un délai de trois mois.

Intérêt à agir

Selon l'article L 142-2 du code de l'environnement :

“Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application.

Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1, en ce qui concerne les faits constituant une

infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées”.

Article L 141-2 du code de l'environnement :

“Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement”.

Bloom peut donc se constituer partie civile à un procès pénal en vertu de l'article L 141-2 du Code de l'environnement, puisqu'elle est une association de protection de l'environnement.

Fondement :

Rappelons que la responsabilité pénale d'une personne est engagée lorsqu'elle viole une disposition légale ou réglementaire et que cette violation est pénalement sanctionnée.

L'équilibre du milieu naturel est reconnu par le Code pénal comme un des intérêts fondamentaux de la Nation. L'article 410-1 du code pénal est en effet rédigé comme suit :

« Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ».

Cependant, il n'existe pas de délit d'atteinte à l'environnement dans le Code pénal, à l'exception du crime de terrorisme écologique (article 421-2).

La répression pénale d'une atteinte à une espèce animale non domestique protégée et à une espèce végétale non cultivée protégée ou à un milieu protégé sont contenues dans le **Code de l'environnement**. L'article L 415-3 du Code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende :
1° Le fait, en violation des interdictions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements pris en application de l'article L. 411-2 :
a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;
b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;
c) De porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ;
d) De détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.
La tentative des délits prévus aux a à d est punie des mêmes peines ;
2° Le fait d'introduire volontairement dans le milieu naturel, de transporter, colporter, utiliser, mettre en vente, vendre ou acheter un spécimen d'une espèce animale ou végétale en violation des dispositions de l'article L. 411-3 ou des règlements pris pour son application ;

3° Le fait de produire, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 ou des règlements pris pour son application ;

4° Le fait d'être responsable soit d'un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques, soit d'un établissement destiné à la présentation au public de spécimens vivants de la faune, sans être titulaire du certificat de capacité prévu à l'article L. 413-2 ;

5° Le fait d'ouvrir ou d'exploiter un tel établissement en violation des dispositions de l'article L. 413-3 ou des règlements pris pour son application.

L'amende est doublée lorsque les infractions visées aux 1° et 2° sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle ».

NB : Sont exclues du champ délictuel les perturbations **intentionnelles** faites à l'encontre des animaux non domestiques qui donnent lieu à une **contravention**.

Pour qu'une infraction pénale soit caractérisée, il faut 2 éléments : un élément matériel et un élément intentionnel.

L'élément matériel

L'infraction sera réalisée par la constatation d'une atteinte au milieu.

Cass, ch. Crim., 27 juin 2006, n°05.84.090 : la constatation d'une véritable destruction, altération ou dégradation suffit à caractériser l'infraction, l'intervention d'un arrêté préfectoral de biotope n'étant pas nécessaire.

L'élément intentionnel

Cass, ch. crim., 1 juin 2010, N° 09-87159 : « une faute **d'imprudence** suffit à caractériser l'élément moral du délit d'atteinte à la conservation d'espèce animal non domestiques protégées, prévues à l'article L 415-3 du code de l'environnement ».

A partir du moment où il y a constatation d'une destruction ou d'une dégradation de l'environnement qui résulte d'une imprudence de la part du défendeur, les éléments de l'infraction sont constitués, sans qu'il ne soit donc nécessaire de prouver une volonté de la part de l'auteur de commettre un dommage à l'environnement.

A ce titre, la Cour de cassation avait déjà sanctionné en 1997 l'erreur d'identification de la cible d'un chasseur qui ne pouvait constituer une cause d'irresponsabilité pénale (*Cass, ch. crim., 18 septembre 1997, n°96-85.939*), et à nouveau en 2001, en sanctionnant l'imprudence fautive résultant de la confusion entre un chamois avec un bouquetin (a).

Préjudice invoqué :

Bloom peut invoquer un préjudice écologique pour atteinte à une espèce animale non domestique protégée ou à une espèce végétale non cultivée protégée.

En effet, comme nous l'avons expliqué dans la partie sur le recours en responsabilité extracontractuelle, depuis la Loi sur « la reconquête de la biodiversité » qui a inscrit le préjudice écologique pur dans le Code civil, à l'article 1246, une association peut agir en responsabilité pénale en réparation du préjudice écologique pur.

Délai :

Les délais de droit commun pour agir en matière pénale s'élevaient à un an en ce qui concerne une infraction contraventionnelle et à 6 ans concernant les infractions délictuelles.

Temporalité moyenne de la procédure :

La temporalité moyenne d'un recours devant le juge pénal varie en fonction des différents appels et renvois en cassation possibles.

Probabilité de succès :

Moyenne

L'existence de l'infraction est conditionnée par un texte législatif. Or, concernant les différentes espèces protégées dans les zones Natura 2000, elles sont déterminées par des arrêtés qui se déclinent localement. Il n'existe donc pas d'uniformisation des incriminations en droit pénal de la biodiversité.

Par ailleurs, si une espèce n'est pas protégée par un arrêté, il ne peut y avoir de poursuite pénale.

Bloom doit donc être sûr, avant d'intenter son action, que le milieu ou l'espèce au nom duquel/de laquelle il intente un recours, est légalement protégé. Or, la difficulté résulte dans le fait que l'élément légal est décomposé en 4 temps : l'existence de l'infraction est d'abord conditionnée par un texte législatif (le code de l'environnement), qui renvoie à une disposition décrétole qui se réfère elle-même à une liste établie par arrêtés ministériels, qui peuvent se décliner localement.

3. Recours devant la Cour de justice de l'Union européenne

A. Recours en manquement d'État

Type d'action engagée :

Recours en manquement d'État devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Demandeurs :

Bloom ne peut faire un recours en manquement directement devant la CJUE. Seul un État membre peut saisir la Commission pour signaler le manquement d'un autre État membre à une obligation lui incombant en vertu des traités de l'UE. Si la Commission ne répond pas à cette sollicitation, dans un délai de 2 mois, l'État membre peut alors directement saisir la CJUE.

Cependant, il est également possible de faire parvenir à la Commission une **pétition** signalant le manquement d'un État membre à une de ses obligations.

Nous recommandons donc à Bloom d'écrire une pétition si elle intente une action pour recours en manquement.

Intérêt à agir :

Toute personne (physique ou morale) peut déposer une pétition auprès de la Commission. Cependant, la décision de la Commission de classer un dossier sans suite n'est pas susceptible de recours (TUE, 7 septembre 2009 aff. T-186/08 *Liga para protecção de Natureza (LPN) c. Commission*).

Dans l'arrêt *Stichting Greenpeace (Arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e.a. contre Commission des Communautés européennes, affaire C-321/95 P.)*, la Cour a écarté les recours formés par Greenpeace International et les associations locales en application de la jurisprudence *Plaumann (Arrêt de la Cour du 15 juillet 1963. Plaumann & Co. contre Commission de la Communauté économique européenne, Affaire 25-62)*, exigeant que le requérant soit **individuellement concerné** pour que le recours en annulation soit recevable contre un acte de portée générale adoptée par les institutions de l'Union. L'argument des requérants selon lequel la nature particulière des actes dans le domaine de l'environnement, susceptibles d'affecter de larges catégories de citoyens de manière générale et abstraite, a été rejeté.

Une personne physique ou morale, pour que lui soit reconnue la qualité à agir devant la CJUE, doit en effet remplir les 3 conditions suivantes :

- i) elle doit avoir **subi un préjudice personnellement** (actuel ou potentiel), à cause du comportement prétendument illégal de l'institution communautaire concernée (par exemple la violation de ses droits en matière d'environnement ou l'atteinte à ses intérêts légitimes découlant de ce bien qu'est l'environnement);
- ii) le préjudice doit **résulter de l'acte attaqué** ; et
- iii) le préjudice doit être susceptible d'être **réparé** par une décision juridictionnelle.

Il faudrait donc, pour que le recours soit recevable, que la mesure contestée affecte directement le statut juridique de Bloom, ce qui est hautement improbable.

Fondement :

Article 258 à 260 du TFUE

Selon l'article 260 du TFUE, "*Chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités. Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu des traités, il doit en saisir la Commission.*

La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales".

Ainsi, la France peut saisir la Commission contre tout État membre de l'UE si elle estime qu'une des Directives relatives à la protection des zones Natura 2000 n'est pas respectée. La Commission peut alors décider de saisir la CJUE si elle atteste de ce manquement. A défaut, l'État membre peut directement saisir la CJUE si la Commission n'a pas émis d'avis.

La France a été condamnée, à ce titre, pour manquement d'État en raison d'une transposition incorrecte à l'article L 414-4 du code de l'environnement de la Directive 92/43/CEE, Article 6, paragraphes 2 et 3 (affaire *Commission c. France, CJUE, 4 mars 2010, C - 241/08*).

Préjudice invoqué :

Préjudice moral et écologique.

Délai :

La temporalité moyenne de la procédure est de 47 mois (avec la phase précontentieuse).

Probabilité de succès :

Peu probable, en raison de l'intérêt à agir de Bloom difficilement envisageable devant la CJUE.

B. Recours en annulation

Type d'action engagée :

Recours en annulation devant la CJUE d'une décision de refus d'accès à l'information ou de réexamen de mesures prises au titre du droit de l'environnement.

Le recours en annulation fait partie des recours pouvant être exercés devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Par ce recours, le requérant demande l'annulation d'un acte adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union européenne.

Ce type de recours permet à la Cour de contrôler la légalité des actes adoptés par les institutions, les organes ou les organismes européens. Ainsi, la Cour prononce l'annulation de l'acte concerné lorsque celui-ci est jugé contraire au droit de l'Union européenne (UE).

Le recours en annulation consiste en un contrôle de la légalité des actes européens qui peut mener à l'annulation de l'acte concerné. Ce recours peut être exercé à l'encontre :

- de tous les actes législatifs ;
- des actes adoptés par le Conseil, la Commission, la Banque centrale européenne, le Parlement européen et le Conseil européen lorsque ces actes sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ;
- des actes adoptés par les organes ou organismes européens lorsque ces actes sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ;
- des délibérations du Conseil des gouverneurs ou du Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement, dans les conditions de l'article 271 du TFUE.

Une fois saisie d'un recours en annulation, la Cour de justice examine la conformité de l'acte par rapport au droit de l'UE. Elle peut alors prononcer l'annulation de l'acte sur la base de quatre motifs :

- pour incompétence ;
- pour violation des formes substantielles ;
- pour violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application ;
- pour détournement de pouvoir.

Demandsurs :

BLOOM

L'article 263 du TFUE distingue plusieurs catégories de requérants. Il considère tout d'abord les **requérants privilégiés**. Il s'agit des États membres, de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Ces requérants sont dits privilégiés en ce qu'ils peuvent former un recours en annulation devant la CJUE sans devoir démontrer d'un intérêt à agir.

Les **particuliers** sont également en mesure de saisir la CJUE. Ils constituent la catégorie des **requérants non-privilégiés**. Contrairement aux requérants privilégiés, les particuliers doivent **démontrer un intérêt à agir** pour demander l'annulation d'un acte européen. Ainsi, l'acte contesté doit être à destination du requérant ou le concerner directement et individuellement.

Intérêt à agir :

Intérêt personnel et direct tiré d'un refus de la part d'une institution ou d'un organe de l'UE d'accès à l'information ou de réexamen de mesures prises au titre du droit de l'environnement.

Fondement :

Article 263 TFUE

“La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance”.

Préjudice invoqué :

Préjudice personnel et direct

Délai :

Le recours en annulation doit être formé dans un délai 2 mois après notification de la décision au requérant ou, à défaut, à compter du jour où il en a eu connaissance.

Temporalité moyenne de la procédure :

Entre 7 mois et deux ans

Probabilité de succès :

Peu probable

Le champ d'action de ce recours en annulation est limité à des actes administratifs concernant Bloom directement.

Les seuls recours en annulation devant la CJUE d'associations jugés recevables ont concerné les cas où les associations ou ONG étaient **destinataires d'une décision**. Cela a été le cas à propos de l'accès à l'information environnementale. Parce que les ONG avaient été destinataires de décision de refus de demande d'accès à un certain nombre de documents, lorsqu'elles ont décidé d'introduire des recours en annulation à l'encontre desdites décisions, elles ont été considérées comme recevables à agir (CJUE, 23 novembre 2016, *Commission / Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe*, aff. C-673/13).

Cela a été également le cas à propos de demandes de réexamen de mesures prises au titre du droit de l'environnement.

Le règlement n°1367/2006 du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, offre en effet aux ONG la possibilité de demander le **réexamen d'actes administratifs en matière de droit de l'environnement**.

L'article 10-1 du règlement stipule comme suit : *"Toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11⁴² est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censé avoir adopté un tel acte"*.

Selon l'article 12 du règlement, en cas de réponse défavorable à une demande de réexamen, l'association demanderesse peut saisir la CJUE, et notamment former un recours en annulation de la décision de rejet de la demande de réexamen adressée par l'institution ou l'organe saisi.

La portée de ce règlement est intéressante concernant le droit de l'environnement car elle donne la possibilité de porter à l'attention du juge – sous couvert d'une décision de rejet d'une demande de réexamen – une décision « de base » considérée comme affectant la protection de l'environnement – et ce, sans avoir à remplir les conditions de recevabilité devant la CJUE. Certes, l'objet du recours ne peut en aucun cas être de rechercher l'illégalité de la décision « de base », mais uniquement celle de la décision de rejet de la demande de réexamen. Cependant, les arguments avancés pour démontrer l'illégalité de la décision de rejet du réexamen peuvent également démontrer, **par ricochet, l'illégalité de la décision de base**.

Mais, la portée de ce recours se limite aux actes administratifs. Dans les faits, donc, seul un très petit nombre de décisions adoptées en matière d'environnement, principalement les permis et les autorisations, entrent sous l'empire du règlement, et sont ainsi susceptibles de demandes de réexamen. Or, un tel champ d'application, au stade du contentieux, ne permet pas d'évolution substantielle.

C. Renvoi préjudiciel en interprétation

Type d'action engagée :

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) précise les modalités et conditions du renvoi préjudiciel. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

⁴² Article 11 du règlement n°1367/2006 du 6 septembre 2006: *"Conditions liées à l'habilitation au niveau communautaire*

1. Une organisation non gouvernementale est habilitée à introduire une demande de réexamen interne conformément à l'article 10, à condition que:

- a) cette organisation soit une personne morale indépendante et sans but lucratif en vertu du droit ou de la pratique nationaux d'un État membre;*
- b) cette organisation ait pour objectif premier déclaré de promouvoir la protection de l'environnement dans le cadre du droit de l'environnement;*
- c) cette organisation existe depuis plus de deux ans et qu'elle poursuive activement l'objectif visé au point b);*
- d) l'objet de la demande de réexamen interne introduite par cette organisation s'inscrive dans son objectif et ses activités"*.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, à savoir pour la France le Conseil d'État et la Cour de cassation, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. L'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (voir, en ce sens, les arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 21 ; du 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39, ainsi que du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379).

L'interprétation doit être entendue dans un sens large comme visant tous les éléments de nature à préciser la signification et les modalités d'application du texte sur lequel porte le renvoi préjudiciel. Celui-ci ne peut évidemment pas permettre à la Cour de justice ni de statuer sur le fond du litige, ni d'apprécier la compatibilité du droit national avec le droit communautaire. Il ne peut non plus conduire la Cour à interpréter le droit national (CJCE, 20 oct. 2005, *Staat der Nederlanden*, aff. C-511/03, non encore publié, point 25), l'interprétation sollicitée dans le cadre du renvoi préjudiciel ne pouvant pas porter sur des dispositions autres que celles de droit communautaire (CJCE, 14 déc. 2000, *AMID*, aff. C-141/99, Rec. I. 11619, point 18 ; CJCE ord., 19 janv. 2001, *Colapietro*, aff. C-390/00, non publiée, point 8).

L'article 234 du TFUE attribue à la Cour de justice une compétence d'interprétation « *des actes pris par les institutions de la Communauté et par la BCE* ». Les institutions visées par cet article 234 doivent logiquement correspondre aux institutions qui sont énumérées à l'article 7 du Traité de la CE : le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes.

Demandeurs :

La saisine de la Cour de justice est réservée au juge national, les parties au procès devant la juridiction nationale ne pouvant ni s'adresser directement à la Cour pour une telle demande, ni obliger le juge national à suspendre la procédure (CJCE, 14 déc. 1962, *Milchwerke Wöhrmann c/ Commission*, aff. jointes 31 et 33/62, Rec. 965, spéc. 980).

Néanmoins, dans la plupart des cas, le juge national saisit la Cour à la demande des parties. Il existe en effet des techniques de formulation de la question préjudicielle: un moyen d'ordre public déploie logiquement ses effets au bénéfice des parties au litige. Elles peuvent ainsi soulever à tout moment le moyen tiré de l'incompétence du juge administratif (CE 14 févr. 1902, *Cne de Domrémy*, Lebon 111 ; 21 nov. 1924, *V^{ve} Auclair*, Lebon 917 ; 22 avr. 1988, préc. *supra*, n° 57 ; en cassation : 3 févr. 1950, *Sieur et Dame X*, Lebon 71 ; JCP 1950. II. 5454).

Intérêt à agir :

Dans la décision de la CJUE du 20 décembre 2017, *Protect Natur*, C- 664/15, la Cour, sur le fondement de l'article 47 de la Charte et de l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus, rappelle l'impossibilité pour les droits procéduraux nationaux de priver les organisations de défense de l'environnement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues du droit de l'Union de l'environnement et souligne qu'en ce cas, il

incombe à la juridiction nationale de laisser inappliquée, dans le litige dont elle est saisie, la règle de droit procédural nationale.

Fondement :

- Article 267 TFUE
- CJUE 4 octobre 2018, aff. C- 416/17

Préjudice invoqué :

Le contenu de toute demande de décision préjudicielle est fixé à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, la demande de décision préjudicielle doit ainsi contenir :

- un exposé sommaire de l'objet du litige, ainsi que des faits pertinents tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi, ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions préjudicielles sont fondées ;
- la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente, ainsi que
- l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, et le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

En l'absence d'un ou plusieurs des éléments qui précèdent, la Cour peut être amenée à se déclarer incompétente pour statuer sur les questions posées à titre préjudiciel ou à rejeter la demande de décision préjudicielle comme irrecevable.

Le renvoi préjudiciel en interprétation pourrait porter sur les notions soulevées devant la juridiction administrative :

- Mesures de prévention des détériorations des zones spéciales de conservation ;
- Mesures de conservation et de gestion active des zones spéciales de conservation ;
- L'évaluation d'incidence des projets susceptibles de porter atteinte aux sites Natura 2000.

Délai :

Selon les recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles n° 2018/C 257/01, une juridiction nationale peut adresser à la Cour une demande de décision préjudicielle dès qu'elle constate qu'une décision sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union est nécessaire pour rendre son jugement. C'est cette juridiction, en effet, qui est la mieux placée pour apprécier à quel stade de la procédure il convient d'adresser cette demande.

Dans la mesure, toutefois, où cette demande servira de fondement à la procédure qui se déroulera devant la Cour et où cette dernière doit pouvoir disposer de tous les éléments qui lui permettent tant de vérifier sa compétence pour répondre aux questions posées que d'apporter, dans l'affirmative, une réponse utile à ces questions, il est nécessaire que la décision d'opérer un renvoi préjudiciel soit prise à un stade de la procédure où la juridiction de renvoi est en mesure de définir, avec suffisamment de précisions, le cadre juridique et factuel de l'affaire au principal, ainsi que les questions juridiques qu'elle soulève. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il peut également s'avérer souhaitable que le renvoi soit opéré à la suite d'un débat contradictoire.

Temporalité moyenne de la procédure :

Le dépôt d'une demande de décision préjudicielle entraîne la suspension de la procédure nationale jusqu'à ce que la Cour ait statué.

Le déroulé de la procédure est prévu à l'article 23 du Statut de la Cour de Justice de l'Union Européenne et à l'article 105 de la version consolidée du règlement de procédure de la Cour de Justice du 25 septembre 2012.

L'article 23 précise que dans les cas visés à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la décision de la juridiction nationale qui suspend la procédure et saisit la Cour de justice est notifiée à celle-ci à la diligence de cette juridiction nationale. Cette décision est ensuite notifiée par les soins du greffier de la Cour aux parties en cause, aux États membres et à la Commission, ainsi qu'à l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a adopté l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée.

Dans un délai de deux mois à compter de cette dernière notification, les parties, les États membres, la Commission et, le cas échéant, l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a adopté l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou des observations écrites.

Une procédure d'urgence est aussi possible. L'article 105 précise que à la demande de la juridiction de renvoi ou, à titre exceptionnel, d'office, le président de la Cour peut, lorsque la nature de l'affaire exige son traitement dans de brefs délais, le juge rapporteur et l'avocat général entendus, décider de soumettre un renvoi préjudiciel à une procédure accélérée dérogeant aux dispositions du présent règlement. Dans ce cas, le président fixe immédiatement la date de l'audience qui sera communiquée aux intéressés visés à l'article 23 du statut avec la signification de la demande de décision préjudicielle. Les intéressés mentionnés au paragraphe précédent peuvent, dans un délai fixé par le président, qui ne peut être inférieur à 15 jours, déposer des mémoires ou observations écrites. Le président peut inviter ces intéressés à limiter leurs mémoires ou observations écrites aux points de droit essentiels soulevés par la demande de décision préjudicielle. Les mémoires ou observations écrites éventuels sont communiqués à l'ensemble des intéressés visés à l'article 23 du statut avant l'audience.

Probabilité de succès :

Force est de constater qu'au contentieux relatif à Natura 2000, les décisions prises sur renvoi préjudiciel sont nettement moins nombreuses que les arrêts constatant un manquement.

En effet, les juridictions ne statuant pas en dernier ressort ni les juridictions statuant en référé ne sont soumises à l'obligation d'effectuer un renvoi.

4. Contentieux constitutionnel

Bloom pourrait, lors d'un recours devant les juridictions judiciaires ou administratives (et ce peu importe le recours), soulever une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Il s'agit ici d'une présentation générale de la procédure de la QPC relative au droit de l'environnement.

Même si les chances de succès sont faibles pour les raisons que nous allons exposer, nous souhaitons tout de même souligner que cette procédure est possible, et donner ainsi à Bloom les éléments qui pourraient lui être utiles.

L'idée est que Bloom pourrait lors d'un recours devant les juridictions administratives ou judiciaires, soulever une QPC concernant une loi régissant les zones Natura 2000, ou le droit de l'environnement de manière plus générale.

Type d'action engagée :

Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

La QPC est une procédure de contrôle de constitutionnalité d'une loi déjà promulguée (on parle aussi de contrôle de constitutionnalité "*a posteriori*"). Elle a été introduite par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République et est inscrite à l'article 61-1 de la Constitution :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

Une QPC peut être posée devant toute juridiction si le demandeur soutient que la loi dont il est question porte **atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit**. Si la QPC lui est transmise, le Conseil constitutionnel doit juger si cette disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Ces droits et libertés résultent de la Constitution de 1958 elle-même et des textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution, à savoir :

- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,
- Le Préambule de la Constitution de 1946 (les droits économiques et sociaux énumérés par ce préambule tels que la liberté syndicale, le droit de grève, etc.),
- Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »,
- La Charte de l'environnement de 2004.

Seul le Conseil constitutionnel peut alors abroger la disposition législative en cause, s'il juge qu'elle porte en effet atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit.

La QPC doit porter sur une disposition **législative**. Il peut notamment s'agir d'une loi organique ou ordinaire, ainsi que d'une ordonnance ratifiée par le Parlement. La date de l'adoption de ce texte importe peu.

Sur les conditions de forme

La partie qui soutient une QPC doit le faire par un écrit motivé et distinct des conclusions produites à l'instance en cours.

Sur les conditions de fond

Pour être recevable, la QPC doit présenter 3 caractéristiques :

- i) être applicable au litige : la disposition législative en cause doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites.
- ii) être nouvelle : la disposition constitutionnelle invoquée ne doit pas encore avoir fait l'objet d'une interprétation par le Conseil constitutionnel.

Exception : s'il y a eu un changement de circonstances, c'est-à-dire un changement de droit (la Constitution a été modifiée) ou un changement de fait (par exemple dans l'application de la loi).

iii) présenter un caractère sérieux.

A ce titre, les juges de première instance ou les juges d'appel jouent un premier rôle de filtre. C'est seulement si le juge de l'instance devant laquelle elle est soulevée estime que ces trois critères sont remplis qu'il transmet alors la QPC au **Conseil d'État ou à la Cour de cassation, qui sont seuls compétents pour décider s'il y a lieu de renvoyer la QPC devant la Conseil constitutionnel**. A cet égard, il convient de souligner que ce rôle de filtre est effectué de manière stricte par les juges suprêmes : les trois conditions de recevabilité de la QPC doivent donc impérativement être respectées et bien détaillées dans le mémoire de la partie requérante pour avoir une chance de succès.

Il convient de noter également que les décisions de non-renvoi devant le Conseil Constitutionnel par les juridictions suprêmes ne sont susceptibles d'aucun recours.

Demands :

BLOOM, lors d'une instance en cours. En effet, toute partie à une instance en cours devant une juridiction est susceptible de soulever une QPC. La QPC est donc posée à titre incident.

Intérêt à agir :

Une QPC peut être posée par une partie à une instance en cours devant une juridiction. Il n'est donc nul besoin d'avoir un intérêt à agir particulier pour poser une QPC.

Fondement :

Charte de l'environnement (articles 1, 2, 3, 4 et 7 notamment).

Préjudice invoqué :

Atteinte à un droit ou une liberté que la constitution garantit

Délai :

La question peut être posée à tout moment de la procédure tant en première instance, qu'en appel ou en cassation. Seule exception en matière criminelle, la question ne peut être posée que durant la phase d'instruction.

Une QPC est ainsi recevable devant toutes les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Une seule exception : on ne peut poser de QPC devant la cour d'assises.

Temporalité moyenne de la procédure :

Devant le juge du fond :

Lorsque le juge de première instance ou le juge d'appel reçoit une QPC, il doit se prononcer sur la QPC « **sans délai** », c'est-à-dire rapidement. Si les conditions sont réunies, il transmet la QPC au Conseil d'État ou à la Cour de cassation et, en principe, ne statue pas sur le fond du litige dans **l'attente de la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation** (sauf s'il s'agit d'une instance dans laquelle la personne est privée de liberté ou s'il y a urgence).

Si la QPC n'est pas transmise, la contestation de cette non-transmission est possible seulement lors du recours en appel ou en cassation visant la décision rendue au fond.

Devant le Conseil constitutionnel :

Le Conseil doit rendre sa décision dans un délai de **trois mois** à compter de sa saisine.

Probabilité de succès :

Soit le Conseil constitutionnel déclare la disposition législative conforme à la Constitution :

Cette disposition conserve sa place dans l'ordre juridique interne. La juridiction doit l'appliquer, en prenant en compte les éventuelles réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel.

Cette décision s'impose également à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Soit le Conseil déclare la disposition législative contraire à la Constitution :

La décision du Conseil constitutionnel porte abrogation de cette disposition, qui disparaît ainsi de l'ordre juridique. La déclaration d'inconstitutionnalité bénéficie en principe à la partie qui a présenté la QPC, à toutes celles qui ont des QPC pendantes sur la même disposition ou à celles qui avaient des instances en cours mettant en jeu cette disposition.

Il appartient toutefois au Conseil constitutionnel de fixer les effets dans le temps de sa décision d'abrogation. Par exemple, le Conseil constitutionnel peut déterminer une date ultérieure à partir de laquelle l'abrogation produira ses effets, afin notamment de laisser au Parlement le temps de corriger l'inconstitutionnalité.

Son utilisation par Bloom dans le cadre des Zones Natura 2000

La Charte de l'environnement a été intégrée dans le bloc de constitutionnalité. Elle fait en effet partie du Préambule depuis 2005.

A première vue et si on s'en tient à la lettre de la Charte, ce sont les articles 1 et 3 qui seraient les plus pertinents à invoquer.

En effet, l'article 1 de la Charte de l'environnement déclare : *"chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé"*.

L'article 3 dispose que *"toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences"*.

Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014⁴³, le Conseil constitutionnel établit néanmoins que les 7 alinéas qui précèdent les articles de la Charte de l'environnement n'instituent pas un droit ou une liberté que la constitution garantit. Il en va de même concernant l'article 6 de la Charte. Par ailleurs, si les articles 1 à 4 de la Charte sont étudiés au fond, le Conseil ne reconnaît pas en l'espèce de violation d'un droit ou d'une liberté fondamentale.

Cependant, cette décision laisse à penser que, puisqu'ils sont étudiés au fond par le Conseil constitutionnel, ces articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement sont susceptibles d'être reconnus comme un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

⁴³ Cons., const., décision n°2014-394 QPC du 07 mai 2014 - *Société Casuca*.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs reconnu la violation d'un droit ou d'une liberté que la constitution garantit en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En effet, à l'occasion de la première QPC⁴⁴ portant sur l'article 7⁴⁵ de la Charte (droit à l'information et principe de participation), le Conseil constitutionnel a retenu que si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constituait une décision ayant une incidence sur l'environnement, le législateur ne pouvait considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'avait pas en elle-même d'incidence significative sur l'environnement. Il a ainsi jugé qu'en s'abstenant de modifier les dispositions du code de l'environnement en vue de prévoir la participation du public, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte.

Dans la seconde décision QPC visant ce même texte⁴⁶, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions des articles L. 511-2 et du III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement relatifs au régime d'élaboration du décret de nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des prescriptions générales auxquelles doivent se conformer les installations soumises au régime de l'enregistrement, au motif qu'elles n'assuraient pas non plus la mise en œuvre du principe de participation.

Le Conseil constitutionnel a également conclu à l'incompétence négative du législateur à l'égard du principe de participation dans sa décision n° 2012-262 QPC (Cons., const., déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement*).

L'incompétence négative du législateur est contestée lorsque le législateur méconnaît les limites de ses pouvoirs, en les croyant moins étendus que ce qu'ils sont. « *C'est le fait, pour l'autorité compétente, de n'avoir pas utilisé pleinement les pouvoirs que les textes lui ont attribués* » (Scmitter (G.), *L'incompétence négative du Législateur et des autorités administratives*, AIJC., 1989, p. 137).

Dans le cadre d'une QPC, le requérant peut invoquer l'incompétence négative du législateur. En effet, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi « *fixe les règles concernant : - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; (...)* »

Ainsi, l'exercice des droits et libertés fondamentaux constitue une de ces matières réservées au législateur, et c'est la raison pour laquelle le juge constitutionnel a pu accepter le grief tiré de l'incompétence négative dans le cadre de la QPC.

Le Conseil constitutionnel précise que le grief tiré de l'incompétence négative ne peut être invoqué que lorsque le fait pour le législateur d'être resté en deçà de sa compétence est de nature à affecter un droit fondamental. Le juge constitutionnel a ainsi estimé que le grief tiré de l'incompétence négative pouvait être invoqué à l'appui d'une QPC, dès lors que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence en matière d'exercice des droits et libertés fondamentaux, matière que la Constitution lui réserve exclusivement (Cons.

⁴⁴ Cons. const., déc n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre*.

⁴⁵ Article 7 de la Charte de l'environnement : "*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*".

⁴⁶ Cons., const., décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature environnement*.

const., décisions n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly-Clark*, Journal officiel du 19 juin 2010, p. 11149 (cons. 3)).

Concernant une QPC portant sur une loi relative à l'environnement, l'incompétence négative du législateur pourrait être intéressante à soulever puisque l'article 34 de la Constitution précise aussi que le législateur est compétent pour « *déterminer[r] les principes fondamentaux [...] -de la préservation de l'environnement* ».

Le Conseil constitutionnel reconnaît donc l'article 7 de la Charte de l'environnement comme un droit que la Constitution garantit, et semblerai aussi l'accepter concernant les articles 1 à 4.

Les chances de succès et de déclaration d'une disposition législative non conforme à la Constitution ne sont pas impossibles. Rappelons cependant que le filtre des juges suprêmes est sévère. Très peu de décisions ont été transmises au Conseil constitutionnel en droit de l'environnement et pour le moment, aucune QPC relative aux zones Natura 2000 n'a été posée.

Il est tout de même intéressant de savoir qu'une QPC peut être demandée par Bloom à une juridiction française, et si une loi sur la pêche, ou relative à l'environnement de manière générale, venait à être adoptée en violation de la Charte de l'environnement.

Tableaux récapitulatifs des recours

	Recours en manquement	Recours en annulation	Renvoi préjudiciel en interprétation	Contentieux constitutionnel	Contentieux judiciaire	Recours devant le juge pénal
Type d'action engagée	Recours en manquement	Décision de refus d'accès à l'information ou de réexamen de mesure	Renvoi préjudiciel en interprétation	QPC, écrite	Action en responsabilité extracontractuelle	Action en responsabilité pénale
Demandeurs	État français	BLOOM	Juge national	BLOOM	BLOOM	BLOOM constitué en partie civile
Intérêt à agir	Préjudice personnel résultant de l'acte attaqué, et réparable	Intérêt personnel et direct	Article 9-3 de la Convention d'Aarhus	Partie à une instance en cours devant une juridiction	Article 1248 Code Civil	Article L 142-2 du code de l'environnement
Fondement	Article 258 à 260 TFUE	Article 263 TFUE	Article 267 TFUE	Charte de l'environnement	Article 1246 Code Civil	L415-3 du code de l'environnement
Préjudice invoqué	Moral ou écologique	Préjudice personnel et direct	Préjudice soulevé devant la juridiction administrative	Violation d'un droit ou une liberté que la Constitution garantit	Préjudice écologique pur	Préjudice écologique
Délai		2 mois après notification de décision	Décidé par le juge national	Lors d'une instance en cours	Prescription de 10 ans à partir de la connaissance du préjudice	
Temporalité moyenne de la procédure	47 mois		Suspension de la procédure nationale	Sans délai ou 3 mois	1 an	> 1an

Probabilité de succès	Faible	Moyenne, nécessité d'être destinataire d'une décision	Faible	Faible	Élevée	Moyenne, devrait fonctionner si espèce protégée
------------------------------	--------	---	--------	--------	--------	---

Recours administratifs					
	Recours pour excès de pouvoir	Référé constat	Référé instruction/ expertise	Référé liberté	Recours de plein contentieux
Type d'action engagée	Contrôle de la légalité d'une décision administrative	Constatation des faits	Expertise ou demande de communication de document	Faire obstacle à une décision administrative et ordonner « toutes mesures nécessaires » à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'Administration aurait porté « une atteinte grave et manifestement illégale ».	Annulation décision administrative ou substitution de l'appréciation par le juge
Demandeurs	BLOOM sans ministère d'avocat	BLOOM sans ministère d'avocat	BLOOM sans ministère d'avocat	BLOOM	BLOOM : Préjudice personnel, propre et certain
Intérêt à agir	Article L141-1 et L142-2 code de l'environnement	Article L141-1 code de l'environnement	Article L141-1 du code de l'environnement	Article L141-1 du code de l'environnement	Article L142-1 et L142-2 du code de l'environnement
Fondement	Arrêt du Conseil d'Etat, <i>Dame Lamotte</i> , 17 février 1950	Article R531-1 du code de justice administrative	Article R532-1, R532-2, R532-3 du code de justice administrative	L521-2 du code de justice administrative	Arrêt du GAJA
Préjudice invoqué	Incompétence/ vice de forme, procédure/violation de la loi/détournement de pouvoir	Faits qui pourraient donner lieu à un litige, utile	Faits qui pourraient donner lieu à un litige, utile	Atteinte grave, illégale à une liberté fondamentale par l'administration	Fautes et carence de l'État en matière de conservation, gestion et évaluation des Zones Natura 2000, préjudice moral et

					écologique
Délai	2 mois à la notification de la décision	À tout moment même en l'absence de décision	À tout moment même en l'absence de décision	2 mois à partir de la publication de la décision attaquée	Sans condition de délai
Temporalité moyenne de la procédure	1 à 2 an	>1an	>1an	48h	1 et 2 ans
Probabilité de succès	Élevée	Élevée	Faible	Faible	Élevée

Récapitulatif des actions pouvant être menées de concert avec M. Omarjee

Procédure formelle d'infraction

L'ouverture d'une procédure formelle d'infraction par la Commission actuelle est peu probable selon Younous Omarjee, avant la fin de sa mandature le 31 octobre 2019. Younous Omarjee a écrit à la Commission afin de connaître les conditions dans lesquelles celle-ci compte avancer sur ce dossier, concernant l'octroi de subvention à une pratique de pêche illégale. Il serait intéressant de se tourner vers Younous Omarjee afin de connaître la potentielle réponse de la Commission.

Cour des comptes européenne

Younous Omarjee est membre de la Commission du contrôle budgétaire au PE, jusqu'à présent. Il dispose de contacts avec la Cour des comptes européenne, et il pense qu'une action est possible afin d'obtenir un avis d'experts ou un audit de conformité concernant les subventions indues accordées par la Commission aux Pays-Bas.

PARTIE III - BOÎTE À OUTILS JURIDIQUE CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES NATURA 2000

I. Concernant le droit de la concurrence et le droit des aides d'État

- Articles 107 et 108 TFUE (Aide d'États)
- Règlement (UE) No 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche
- Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), 17 juin 2014 (651/2014) déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité
- Lignes directrices pour l'examen des aides d'état dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (2008/C 84/06) (critères pour une décision d'exemption individuelle par la Commission dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture)
- Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture JO C 217 du 2 juillet 2015 (critères pour une décision d'exemption individuelle par la Commission dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture)
- Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

II. Concernant les zones marines protégées

1. Recours devant les juridictions administratives

- **Recours de plein contentieux**

Législation internationale

- Article 15 du Sommet de Rio de 1992 (principe de précaution).

Législation européenne

- Directive européenne 92/43/CE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages :

- Considérant 10 (Évaluation appropriée)
- Article 6§1 (Obligation de protection des espèces)
- Article 6§2 (Activités)
- Article 6§3 (Obligation d'évaluation en cas d'activité)
- Article 6§4 (Dérogations)
- Article 11 (Obligation de l'État)
- Article 15 (Dérogations)
- Article 16 (Dérogations et contrôle)

- Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 :

Article 3 (Définition bon état écologique des milieux marins)

- Note de la Commission sur la fixation d'objectifs de conservation pour les sites Natura 2000, novembre 2012

(http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_FR.pdf)

- Article 191 du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (principe de précaution)

Législation française

- Arrêté du 10 février 2016 portant désignation du site Natura 2000 bancs des Flandres
- Circulaire du 30 avril 2013 "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"
- Circulaire 14 mai 2012 relative à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en mer et à l'articulation entre les directives « habitats-faune flore » (DHFF) et « oiseaux » (DO) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)

Code de l'environnement :

- Article L414-1 (Définition ZSC ET ZPS)
- Article L414-2 (DOCOB)
- Article L414-3 (Contrats Natura 2000)
- Article L414-4 (Évaluation d'incidence)
- Article L414-19 (Évaluation d'incidence)
- Article L122-1 (Évaluation environnementale)
- Article L122-4 (Évaluation environnementale)
- Article L142-1 (Intérêt à agir)
- Article L142-2 (Intérêt à agir)

Code civil :

- Article 1246 à 1252 (préjudice écologique pur).

Jurisprudences

Européenne :

- CJCE, 20 octobre 2005, C-6/04, *Commission c. Royaume-Uni*.
- CJCE, 7 sept 2004 C127/02, *Landelijke Vereniging*.
- CJCE, 11 sept 2002, T13/99, *Pfizer Animal Health c. Conseil*.

Française:

Conseil d'État :

- CE, 19 février 1982, *Comité de défense du quartier Saint-Paul*, req. n° 09899.
- CE, Sect., 18 mai 1979, *Association judaïque Saint-Seurin*.

Cours administratives d'appel :

- CAA Nantes, 5 mai 2009, *Association Bretagne Vivante*, n°06NT01954.
- CAA de Nantes, 1er décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres*, req. n° 07NT0377.
- CAA Bordeaux, 31 déc. 2008 *Ass. Sources et rivières du Limousin*, n° 07BX01364.

Cour d'appel :

- Cour d'appel de Paris, 30 mars 2010, pôle 4, chambre 11, RG 08/02278.

Rapports

- Rapport spécial de la Cour des Comptes européennes n°1/2017 intitulé "Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 »

- **Recours pour excès de pouvoir**

Législation

Code de l'environnement (sur l'intérêt à agir d'une association)

- Article L 141-1 et L 142-2

Code de justice administrative

-Article 421-1

-Article 421-2

Jurisprudence

Conseil d'État :

- CE, 17 février 1950, *Dame Lamotte*, N°86949 (principe général du droit - contrôle de légalité d'une décision administrative).

- CE, 19 juin 2006, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricole de la Vendée*, N°266435 (sur la nature juridique des DOCOB).

-CE, 31 juillet 2009, n°314955 (exemple de vice de procédure portant sur l'évaluation d'impact des zones Natura 2000 portant sur Notre Dame des Landes).

Cours administratives d'appel :

-CAA Nantes, 5 mai 2009, *Association Bretagne Vivante*, n°06NT01954.

- **Référé constat**

Législation

Code de justice administrative :

-Article R531-1

- **Référé instruction**

Législation

Code de justice administrative :

-Article R532-1

-Article R532-2

-Article R532-3

- **Référé liberté**

Législation

Code de justice administrative :

-Article L521-2

2. Contentieux Judiciaire

- **Recours devant le juge civil**

Législation

- Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

Code civil :

- Articles 1246 à 1252 (préjudice écologique pur).

Code de l'environnement :

- Article L. 110-1, II 3° (principe du pollueur-payeur)

Jurisprudence

-Affaire *Erika*

-Cass, ch. crim., 22 mars 2016, N° 13-87650.

-Cour d'appel de Paris, 30 mars 2010, pôle 4, chambre 11, RG 08/02278.

- **Recours devant le juge pénal**

Législation

Code pénal :

-Article 410 (la protection de l'environnement fait partie d'un des intérêts fondamentaux de la nation)

Code de l'environnement :

-Article L 142-1 (droits reconnus à la partie civile peuvent être exercés par les associations)

-Article L 415-3 (répression pénale pour atteinte à des espèces protégées)

Jurisprudence

Sur l'élément matériel de l'infraction

- Cass, ch. Crim., 27 juin 2006, n°05.84.090 : la constatation d'une véritable destruction, altération ou dégradation suffit à caractériser l'infraction, l'intervention d'un arrêté préfectoral de biotope n'étant pas nécessaire.

Sur l'élément intentionnel de l'infraction

- Cass, ch. crim., 1 juin 2010, N° 09-87159 : « une faute **d'imprudence** suffit à caractériser l'élément moral du délit d'atteinte à la conservation d'espèce animal non domestiques protégées, prévues à l'article L 415-3 du code de l'environnement ».

Sur l'erreur d'identification d'une cible par un chasseur

-Cass, ch. crim., 18 septembre 1997, n°96-85.939

-Cass, ch. crim., 20 mars 2001, n°00-87. 439

3. Recours devant la cour de justice de l'Union Européenne

- **Recours en manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne**

Traités sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

- Article 258 (Procédure d'avis en cas de manquement à une obligation)
- Article 259 (Saisie de la Cour de Justice de l'UE)
- Article 260 (Mesures en cas de manquement à une obligation)

Jurisprudence européenne

- CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann & Co contre Commission*, Affaire 25/62 ;
- CJCE, 2 avril 1998, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e.a. contre Commission des Communautés européennes*, affaire C-321/95 P ;
- TUE, 7 septembre 2009, *Liga para protecção de Natureza (LPN) contre Commission*, aff. T-186/08.

- **Recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne**

Conventions internationales

- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

- Article 263 (Contrôle de légalité des actes)

Règlements européens

- Le règlement n°1367/2006 du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement :
 - Article 10 (Demande de réexamen interne d'actes administratifs)
 - Article 11 (Conditions liées à l'habilitation au niveau communautaire)
 - Article 12 (Recours devant la Cour de justice)

Jurisprudence européenne

- CJUE, 23 novembre 2016, *Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe contre Commission*, aff. C-673/13.

- **Renvoi préjudiciel en interprétation**

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) :

-Article 47

Traités sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :

-Article 267 (modalités des conditions du renvoi préjudiciel)

-Article 234 (compétence d'interprétation de la CJUE)

Statut de la Cour de justice de l'Union européenne

-Article 23 (déroulé de la procédure)

Version consolidée du règlement de procédure de la Cour de Justice du 25 septembre 2012

-Article 94 (contenu de la demande préjudicielle)

-Article 105 (procédure accélérée)

Jurisprudence européenne

-CJCE, 14 déc. 1962, *Milchwerke Wöhrmann c/ Commission*, aff. jointes 31 et 33/62, Rec. 965, spéc. 980

-CJUE, 6 oct. 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 21.

-CJCE, 14 déc. 2000, *AMID*, aff. C-141/99, Rec. I. 11619, point 18

-CJCE ord., 19 janv. 2001, *Colapietro*, aff. C-390/00, non publiée, point 8

-CJCE, 20 oct. 2005, *Staat der Nederlanden*, aff. C-511/03, non encore publié, point 25.

-CJUE, 9 sept. 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39.

-CJUE, 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379.

-CJUE, 4 oct. 2018, aff. C- 416/17.

-CJUE, 20 déc. 2017, *Protect Natur*, C- 664/15.

4. Contentieux constitutionnel

- **La question prioritaire de constitutionnalité**

Charte de l'environnement, 2004

Jurisprudence constitutionnelle

- Cons., const., déc. n° 2014-394, QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*.

- Cons., const., déc. n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre*.

- Cons., const., déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement*.

Table des matières

Introduction3

PARTIE I - LES ACTIONS JURIDIQUES ENVISAGÉES 5

I. Procédures concernant la protection des pêcheurs artisans face aux atteintes portées à la concurrence 5

A) Action en concurrence déloyale par les pêcheurs artisans

1. Incompétence de l’Autorité de la concurrence en l’absence de pratique anticoncurrentielle

2. Caractérisation d’un acte déloyal de désorganisation du marché

2.1. L’acte déloyal de désorganisation du marché en droit commun

2.2. Éléments permettant de caractériser la désorganisation du marché

3. Recours devant le juge français et réparation du dommage

B) Action pour la récupération des subventions indues en droit européen des aides d’Etat

1. La remise en cause des aides d’Etat en droit européen

2. Motifs pour la récupération des aides illégales

2.1. Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règle de minimis

2.2. Illégalité potentielle des subventions attribuées sous règlement général d’exemption par catégorie

3. Motifs pour la récupération des aides incompatibles : la décision d’exemption individuelle

4. Décision de récupération des subventions indues

4.1. Pouvoirs de la Commission contre les subventions indues

4.1.1. Pouvoirs d’injonction de la Commission concernant les aides illégales

4.1.2. Décision de récupération concernant les aides incompatibles

4.2. Mise en œuvre de l’obligation de récupération par l’Etat membre

4.3. Identification de l’entreprise bénéficiaire redevable de l’obligation de restitution

Conclusion

II. Procédure contentieuse concernant le site Natura 2000 « Bancs des Flandres »28

Rappel portant sur le recours de plein contentieux

A) La gestion des sites Natura 2000 en France

1. La gestion globalement difficile des sites Natura 2000 en France

2. L’état des lieux de la région des Bancs des Flandres

3. L'état écologique des milieux marins
4. Les conséquences de la pêche électrique sur les milieux marins

B) Discussion

1. L'intérêt à agir de l'association Bloom
 - 1.1 Sur le fond
 - 1.2 En l'espèce
2. Faute et carence fautive de l'Etat en matière de conservation, de gestion et d'évaluation des zones Natura 2000
 - 2.1. Sur l'obligation générale de conservation issue de la directive européenne 92/43/CEE
 - 2.2. Sur L'objectif d'un "bon état écologique" du milieu marin pour 2020
 - 2.3. Sur les dispositions du Code de l'environnement
 - 2.4. Sur le principe général de précaution
3. Sur le préjudice moral subi
4. Sur le préjudice écologique subi

Conclusion

PARTIE II – LES PISTES JURIDIQUES ET PARA-JURIDIQUES CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES NATURA 200049

I. Actions concernant les licences dérogatoires et les subventions indues49

1. Action en responsabilité civile délictuelle pour concurrence déloyale
2. Renvoi préjudiciel en appréciation de validité dans le cadre d'un recours pour concurrence déloyale
3. Saisine de la Médiatrice européenne
4. Sollicitation de la Cour des comptes européenne par le député européen Younous Omarjee
5. Procédure formelle d'infraction

II. Actions concernant les sites Natura 2000 en mer61

1. Recours devant les juridictions administratives
 - A. Recours de plein contentieux
 - B. Recours pour excès de pouvoir
 - C. Référé constat
 - D. Référé instruction
 - E. Référé liberté
2. Contentieux judiciaire
 - A. Action en responsabilité civile
 - B. Recours devant le juge pénal

3. Recours devant la Cour de justice de l'Union européenne

- A. Recours en manquement d'Etat
- B. Recours en annulation
- C. Renvoi préjudiciel en interprétation

4. Contentieux constitutionnel

**PARTIE III - BOÎTE À OUTILS JURIDIQUE CONCERNANT LA PÊCHE ÉLECTRIQUE ET LES SITES
NATURA 200093**

I. Concernant le droit de la concurrence et le droit des aides d'État93

II. Concernant les zones marines protégées93

- 1. Recours devant les juridictions administratives
- 2. Contentieux Judiciaire
- 3. Recours devant la cour de justice de l'Union Européenne
- 4. Contentieux constitutionnel

Table des matières.....99

Annexe 1 : Compte-rendu sélectif d'entretien avec le député européen Y. Omarjee102

Annexe 2 : Le cadre juridique de la pêche électrique au sein de l'Union européenne.....104

Annexes

Annexe 1 : Compte-rendu sélectif d'entretien avec le député européen Younous Omarjee

Rencontre avec le député européen Younous Omarjee

Le 3 avril 2019, Parlement européen, Bruxelles

Présents :

- *Député européen et assistant :* M. OMARJEE, M. PLUMANDON
- *EUCLID :* Mme CASTELNAU, Mme CHO, Mme MORIN, M. TOPUZ
- *Enseignants :* M. COUVEINHES MATSUMOTO, Mme GIRARD

Présentation de l'eurodéputé Younous Omarjee :

Membre du groupe Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) au Parlement européen, Omarjee est notamment premier vice-président de la Commission Développement Régional (REGI), membre de la Commission des budgets, membre suppléant de la Commission du contrôle budgétaire et de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

Contexte de l'entretien :

L'entretien se déroule à la veille des votes le 04 avril 2019 sur le FEAMP pour la période 2021-2027. Omarjee dit avoir beaucoup travaillé sur les amendements qui ont été déposés bien que n'étant pas membre de la Commission pêche : « je viens d'une circonscription très impactée par les politiques de pêche ».

Le Conseil européen n'a pas encore fait connaître ses positions. Des votes sur des aspects budgétaires interviendront après que les négociations budgétaires aient elles-mêmes avancées. Il y a deux négociations qui avancent en parallèle. Il y aura ensuite des ajustements qui seront discutés en trilogue.

Par ailleurs, les prochaines élections des députés européens auront lieu les 23 et 26 mai 2019.

Synthèse des conséquences tirées pour les travaux au bénéfice de BLOOM :

1. Illégalité des licences :
 - Ouverture d'une procédure formelle d'infraction peu probable selon Omarjee. Il a posé une question à la Commission européenne sur ce point, dont il s'agira de se tenir informé de la réponse.
2. Procédure en droit de la concurrence :
 - La non-transparence de l'utilisation du fonds des Pays-Bas serait un motif insuffisant pour obtenir le remboursement des subventions indues, en l'absence des dispositifs contraignants. On pourrait peut-être faire recours auprès de la Médiatrice européenne à ce sujet, afin de médiatiser la non-transparence des Pays-Bas puis sensibiliser la Commission sur la nécessité du renforcement des dispositifs (dans le sens des amendements de Omarjee).
 - Il faudra se concentrer sur la demande de remboursement des subventions au motif du non-respect des règles de la PCP (70 filets autorisés aux Pays-Bas).

3. Sites Natura 2000 :

- Omarjee a pu confirmer que les dispositions relatives aux Zones Natura 2000 ne sont pas respectées, ni même évoquées. Prenant part à la commission ENVI, il a néanmoins précisé qu'il y avait eu un débat dernièrement sur le bon état écologique et qu'un rapport a été voté en commission.
- Il a particulièrement attiré notre attention sur la notion de durabilité qui oriente le cadre politique de la commune de pêche, alors conforme à la directive Habitat. Il sera intéressant de poursuivre cette piste dans nos prochaines recherches.

4. Cour des comptes européenne :

- Omarjee nous a assuré disposer de contact à la Cour des comptes européennes. Celui-ci étant membre de la commission du contrôle budgétaire, des opportunités sont possibles. Il a confirmé l'intérêt de cette piste.

5. Rôle de la médiatrice européenne :

- Omarjee a souligné que la saisie de la médiatrice européenne restait possible notamment concernant la non transparence de l'utilisation des fonds du Pays-Bas. Néanmoins, il nous a mis en garde sur l'effet contreproductif que pourrait engendrer cette saisie. A cet égard il a rappelé, la règle de la majorité lors des sessions plénières et l'éventuel "coup dur" pour les Pays-Bas.

Annexe 2 : Le cadre juridique de la pêche électrique au sein de l'Union européenne

La **Politique Commune de la Pêche (PCP)** mise en place à partir de 1983⁴⁷, constitue le cadre de la réglementation européenne en matière de pêche. La **réforme de la PCP** entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, vise à **renforcer la durabilité** de la filière de la pêche et de l'aquaculture⁴⁸. Elle prévoit notamment l'atteinte d'un rendement maximum durable pour l'exploitation des stocks, la mise en place d'une approche écosystémique et le renforcement des connaissances scientifiques sur l'évolution des stocks. La PCP doit ainsi contribuer "à la protection du milieu marin, à la gestion durable de toutes les espèces exploitées commercialement et, notamment, à la **réalisation du bon état écologique au plus tard en 2020**"⁴⁹. L'Union européenne dispose pour ce faire d'une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer, en vertu de l'article 3 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Chaque année, le Conseil européen fixe les quantités maximales, ou totaux admissibles des captures (TAC) de différentes espèces, réparties en quotas entre les États membres. Des **mesures techniques** sont également adoptées dans le but de favoriser une exploitation durable des stocks et de limiter les impacts négatifs de la pêche sur les écosystèmes.

Le **règlement du Conseil du 30 mars 1998** visant la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques, interdit dans son **article 31 bis** de capturer des organismes marins au moyen de méthodes comprenant l'utilisation de courant électrique. Selon son **article 43**, le règlement ne s'applique néanmoins pas aux opérations de pêche réalisées « uniquement à des fins de recherches scientifiques », qui nécessitent pour leur part une autorisation des États membres concernés et une information préalable à la Commission européenne.

a. L'octroi de dérogations pour pratiquer la pêche électrique

Malgré ce règlement de mesures techniques, **trois séries de dérogations** ont été successivement accordées à partir de 2006, qui ont à nouveau permis la pratique de la pêche électrique dans les eaux territoriales des États membres de l'Union européenne. Ces dérogations ont été le fruit d'une forte mobilisation des Pays-Bas, qui en ont été le principal bénéficiaire entre 2007 et 2018.

Le **règlement 41/2007 du Conseil du 21 décembre 2006** tout d'abord, a réautorisé la pratique de la pêche électrique à titre dérogatoire "pour **5 % au maximum de la flotte de chalutiers à perche de chaque État membre**". Il s'agit pourtant d'un règlement visant la fixation des TAC pour 2007, et non la prise de mesures techniques. De plus, le règlement s'appuie dans son considérant 28 sur un avis du Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) rendu en 2006, pourtant **défavorable** à l'octroi de telles dérogations. Ces licences dérogatoires, prolongées également en 2008 et 2009 par le biais des règlements annuels fixant pourtant les quotas de pêche, ont permis aux Pays-Bas d'accorder **22 dérogations** pour ses chalutiers à perche, en conformité de principe avec l'article 31 bis du règlement (CE) n° 850/98 du Conseil jusqu'aux 31 décembre 2012. Sur le fondement de l'article 1 du **règlement 227/2013** mesure technique du 13 mars 2013, mentionnant à nouveau dans son considérant 23 l'avis pourtant contraire du CSTEP, fait de la pêche électrique une mesure technique régulière toujours à hauteur de 5% de la flotte de chalutiers à perche.

⁴⁷ Règlement (CEE) no 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche

⁴⁸ Article 2, Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche

⁴⁹ Considérant 11 de la directive de 2013 précitée : "conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2008/56/CE" établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

D'autre part, l'**article 43** du règlement du 30 mars 1998 exclut de son champ matériel "les opérations de pêche réalisées **uniquement à des fins scientifiques**". Sur le fondement de cet article, le Ministre néerlandais chargé des pêches a octroyé **20 licences dérogatoires supplémentaires** à partir de 2010, **portant à 42** le nombre de navires néerlandais équipés pour pratiquer la pêche électrique. Les avis scientifiques déjà présentés étaient défavorables à de telles dérogations.

Enfin, l'**article 14 du règlement 1380/2013 du 11 décembre 2013** relatif à la politique commune de la pêche permet aux États membres de "mener des **projets pilotes, sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles** et en tenant compte des avis des conseils consultatifs compétents", en vue de réduire les captures non désirées et de faciliter l'obligation de débarquement. En s'appuyant sur ce nouveau fondement juridique, les Pays-Bas ont mis en place à partir de 2014 un projet pilote en octroyant **42 licences dérogatoires supplémentaires** sur une durée de 5 ans, qui sont arrivées à expiration en février 2019⁵⁰.

b. Une interdiction totale de la pêche électrique au 1er juillet 2021

A la suite du vote du Parlement européen en faveur de l'interdiction de la pêche électrique le 16 janvier 2018, un **accord de trilogue** obtenu le 13 février 2019 a permis d'aboutir à l'adoption définitive par le Parlement européen d'un **règlement mesure technique le 16 avril 2019**⁵¹, interdisant la pêche électrique à **compter du 1er juillet 2021**. Son adoption imminente par le Conseil de l'Union européenne doit permettre son entrée en vigueur, 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'UE selon son article 40.

Le **champ d'application** du règlement concerne selon l'article 2, les activités exercées par des navires de pêche de l'Union et des ressortissants des États membres, ainsi que par des navires de pêche immatriculés dans des pays tiers lorsqu'ils pêchent dans les eaux de l'Union. Son article 7 dispose l'**interdiction** de cette méthode de pêche **dans toutes les eaux de l'Union européenne** à compter du 1er juillet 2021. L'annexe V, partie D fixe une **période de transition** durant laquelle les États membres auront :

- La possibilité d'équiper 5 % au maximum de la flotte de chalutiers à perche de chaque État membre pour pratiquer la pêche électrique.
- L'impossibilité d'octroyer de nouvelles licences dérogatoires.
- La possibilité d'interdire dès à présent la pêche électrique dans les eaux territoriales des États membres.

Par ailleurs, concernant la recherche scientifique par le biais de la pêche électrique, son article 25 1. f) prévoit que "les navires effectuant une recherche scientifique doivent suivre un protocole scientifique spécifique s'inscrivant dans un plan de recherche scientifique **examiné et validé par le CIEM ou le CSTEP**, ainsi qu'un système de suivi, de contrôle et d'évaluation." Les conditions pour l'obtention de telles licences dérogatoires sont donc renforcées, et ne devraient dorénavant pas pouvoir faire l'objet de détournement dans un but commercial.

Le 9 mai 2019, l'Assemblée nationale a adopté une proposition de loi soutenue par le gouvernement français, visant l'**interdiction immédiate de la pêche électrique dans les eaux territoriales françaises**, conformément à ce règlement européen. Le texte doit désormais être inscrit à l'ordre du jour du Sénat, et pourrait ainsi entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2019. Enfin, l'entrée en vigueur prochaine du règlement susmentionné oblige les Pays-Bas à entrer en conformité avec le droit européen. En effet, ce sont actuellement 84 chalutiers électriques néerlandais qui pêchent en mer du Nord, contre un maximum de 15 navires sur le fondement des 5% de la flotte de chaque État membre, qui sont autorisés jusqu'au 30 juin 2021.

⁵⁰ <http://www.nsrac.org/wp-content/uploads/2015/01/Paper-4.1-Dutch-derogation-Eng.pdf>

⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0381_FR.html

