

La pêche électrique à l'épreuve de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique¹

Michel MORIN

Docteur en droit

Consultant – Chercheur associé au CDMO



Table des matières

. Introduction

I. La procédure suivie pour autoriser la pêche électrique

II. Le contenu des avis scientifiques émis à l'égard de cet engin de pêche

1. L'avis du Comité scientifique et technique des pêches maritimes (CSTEP) de 2006
2. L'avis du CIEM de 2009
3. L'avis du CSTEP de 2012
4. L'avis du CIEM de 2016
5. L'avis du CIEM de 2018
6. L'avis du CIEM de 2020
7. Observations générales sur ces avis

III. L'approche de précaution, l'approche écosystémique, et la pêche électrique

1. L'approche de précaution et l'approche écosystémique
2. Qu'en est-il de ces approches dans la procédure de dérogation à l'interdiction générale de la pêche électrique ?
3. Le communiqué de l'IFREMER du 14 juin 2018

. Conclusion

¹ Une version en anglais de cet article est publiée sur le *Jean Monnet website* du Professeur N. de Sadeleer, Bruxelles, <https://tradeenvironment.eu/index.php/category/working-papers/> ; voir Working Paper 2020/8.

. Introduction

Cela fait maintenant trois ans, nous nous étions intéressé à la pêche électrique pratiquée par des pêcheurs néerlandais en vertu d'une dérogation à l'article 31 du règlement UE n° 850/98 sur les mesures techniques de pêche², cet article 31 interdisant strictement cette pêche. Au départ, c'était surtout par curiosité pour comprendre les raisons de la controverse qui enflait à cette époque sur cette technique de pêche. Comme nous l'avons noté dans l'article que nous avons écrit sur le sujet au début de l'année 2018³, notre curiosité avait été attirée à l'époque par un article du journal *Le Marin* du 17 août 2017 qui faisait état de l'opacité de la procédure qui avait abouti à cette dérogation⁴. Qu'est-ce qui avait amené ce journaliste à émettre ce commentaire alors que les procédures applicables au sein de l'UE sont bien balisées ? Était-ce un commentaire gratuit de journaliste s'adonnant à un effet de plume pour captiver le lecteur ? Qu'en était-il réellement ?

Nous sommes alors partis à la pêche pour remonter le fil de la procédure suivie et, nous ne parlerons certes pas de pêche miraculeuse, mais ce que nous avons découvert nous a étonné. Nous avons en effet constaté un ensemble de faits qui montraient que l'autorisation de cette technique de pêche, pour la première fois en 2007 et sa prolongation d'année en année puis son intégration dans le règlement 850/98 en 2013, s'était faite dans des conditions douteuses. Nous allons d'abord faire un rappel de ces faits (§ I). Nous aborderons ensuite les avis émis depuis 2006 par le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) et le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) sur cette technique de pêche (§ II). Dans une troisième partie, nous porterons un regard critique sur la compatibilité de cette technique avec l'approche de précaution et l'approche écosystémique qui sont deux fondements essentiels de la politique commune de la pêche (PCP) (§ III).

I. La procédure suivie pour autoriser la pêche électrique

Cette autorisation s'est inscrite à l'origine dans un contexte où l'utilisation du courant électrique pour la pêche était strictement interdite en vertu du règlement n° 850/98, au même titre que l'utilisation d'explosifs, de poisons ou de substances soporifiques⁵.

Nous en résumons ici les principales étapes :

1. Elle a été autorisée pour la première fois par le règlement du Conseil n° 41/2007 sur les possibilités de pêche et les conditions associées pour 2007⁶. Elle y figurait à l'annexe III intitulée « *Mesures transitoires techniques et de contrôle* », en son paragraphe 4 « *Pêche électrique dans les zones CIEM IVc et IVb* », ces zones étant situées en mer du Nord (du parallèle 51°N au sud, soit au niveau de

² Règlement n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins, règlement appelé communément règlement 'mesures techniques'.

³ *Etude de cas sur des dysfonctionnements de l'Union européenne : l'exemple de la pêche électrique* in Annuaire de droit maritime et océanique (ADMO), tome XXXVI (2018), pp. 153-173.

⁴ « *Son autorisation s'est faite en toute discrétion, expédiée comme une lettre à la poste, sans débat. Sans même figurer au menu de Bruxelles, la veille d'un réveillon de Noël, au terme de l'annuel marathon entre les ministres européens de la pêche où se discutaient les quotas pour 2007* » (*Le Marin*, 17 août 2017, p. 17).

⁵ Article 31 du règlement n° 850/98 : « *METHODES DE PECHE NON TRADITIONNELLES. 1. Il est interdit de capturer des organismes marins au moyen de méthodes comprenant l'utilisation d'explosifs, de poisons, de substances soporifiques ou de courant électrique* ».

⁶ Règlement n° 41/2007 du Conseil du 21 décembre 2006 établissant, pour 2007, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, JO L15 du 20.1.2007.

Gravelines, jusqu'à une ligne brisée au nord allant de 55°N sur la côte est du Royaume-Uni à 56°N sur la côte ouest du Danemark).

Il y était dit que, par dérogation aux dispositions de l'article 31, 1°, la pratique de la pêche à l'aide d'un chalut à perche et associée à l'utilisation du courant électrique impulsif était autorisée dans les zones IVc et IVb pour 5% au maximum de la flotte de chalutiers à perche de chaque Etat membre, ce qui concernait principalement les Pays-Bas où la pêche au chalut à perche est largement pratiquée et, dans une faible mesure, la Belgique et l'Allemagne. Ce paragraphe était complété par des conditions techniques à respecter (puissance électrique maximale, tension maximale entre les électrodes, obligation d'équiper le navire par un système de gestion informatique automatisé enregistrant ces données techniques).

On reste dubitatif devant le fait que cette pêche électrique ait été intégrée dans le règlement n° 41/2007 sur les possibilités de pêche dans une annexe intitulée « *Mesures transitoires techniques et de contrôle* » et puisse ainsi être identifiée comme une mesure de ce genre. Selon l'objet de ce règlement, lesdites mesures sont en théorie des conditions associées aux limitations de capture ou d'effort de pêche. En quoi une dérogation autorisant la pêche électrique peut-elle être liée aux limitations de capture, sachant que l'utilisation de cette technique était envisagée parce que le chalut à perche traditionnel n'était plus rentable et que l'utilisation du courant électrique impulsif devait lui permettre de le devenir à nouveau⁷ ? Il y a déjà une certaine contradiction.

D'autre part, le considérant 28 de ce règlement indique de manière concise que c'est « à la lumière de l'avis du CSTEP⁸, [qu'] il convient d'autoriser, dans les zones CIEM IVc et IVb et sous certaines conditions, la pêche à l'aide de chaluts à perche associée à l'utilisation de courant électrique impulsif ». A la lecture de ce considérant, on s'attend à lire, dans l'avis en question, une appréciation positive à l'égard de cette technique. Le CSTEP indique certes qu'il ne faut pas mettre fin aux recherches sur cette technique, mais il conclut ensuite en disant que divers problèmes doivent être résolus avant qu'une quelconque dérogation soit accordée. L'avis est clair : oui aux recherches mais pas de dérogation avant d'avoir éclairci les questions en suspens⁹.

2. Le paragraphe 4 de l'annexe III du règlement 41/2007 a ensuite été repris à l'identique dans les règlements sur les possibilités de pêche pour les années 2008 et 2009 (règlements 40/2008 et 43/2009).

3. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a changé le cadre juridique dans lequel les possibilités de pêche étaient chaque année fixées et réparties entre les Etats membres.

Alors que la fixation et répartition des possibilités de pêche était, avant l'entrée en vigueur de ce traité, une mesure d'exécution de l'article 20 du règlement 2371/2002 qui était le règlement de base de la politique commune de la pêche (PCP) en vigueur à cette date-là, elle est devenue une mesure dont l'adoption est attribuée directement au Conseil par le TFUE (article 43, 3°).

Cela ne change pas la nature réglementaire de cette fixation et répartition. Avant le traité de Lisbonne, en matière de pêche, le Conseil était le seul législateur, le PE émettant seulement un avis

⁷ Voir *infra* § III, 2°, a), du présent article.

⁸ Le comité scientifique, technique et économique des pêches maritimes a été institué à l'origine par la décision 79/572 du 8 juin 1979. En 2006, il relevait de la décision 2005/629 du 25 août 2005 et actuellement de la décision 2016/C 74/05 publiée au JOUE C 74/2016.

⁹ « STECF concludes that although the development of this technology should not be halted, there are a number of issues that need to be resolved before any derogation can be granted ».

(article 252 TCE), et le Conseil s'était ainsi octroyé à lui-même, par le règlement de base de la PCP, le pouvoir de fixer et répartir ces possibilités de pêche.

Avec le traité de Lisbonne, conformément au paragraphe 2 de l'article 43 TFUE, le Conseil et le PE sont devenus colégislateurs. Dans ce nouveau cadre juridique, le paragraphe 3 du même article du TFUE énonce que le Conseil reste compétent pour cette fixation et répartition (« *Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à (...), ainsi qu'à la fixation et répartition des possibilités de pêche* ». Ce pouvoir du Conseil est de nature réglementaire, ce qui a été reconnu récemment par l'ensemble des parties dans une affaire parvenue à la CJUE par la voie préjudicielle¹⁰.

Il y a cependant eu une différence importante introduite par le traité de Lisbonne dans l'amplitude du pouvoir réglementaire du Conseil. Alors que, avec le règlement de base de la PCP, le Conseil s'était attribué le pouvoir d'adopter, en complément de la fixation et répartition des possibilités de pêche, les « *mesures associées à ces limitations* », ce pouvoir a disparu avec le traité de Lisbonne.

Il est ainsi devenu impossible de proroger dans le règlement annuel sur les possibilités de pêche, comme cela avait été fait jusque-là, des mesures figurant sous l'appellation de « *mesures transitoires techniques et de contrôle* » en les assimilant à des mesures associées aux possibilités de pêche. La dérogation à l'interdiction de la pêche électrique ne pouvait donc pas figurer dans le règlement sur les possibilités de pêche pour 2010.

4. Pour proroger ces mesures, le Conseil a alors adopté en tant que législateur, quatre jours avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 27 novembre 2009, le règlement 1288/2009¹¹. C'est avec l'adoption de ce règlement que s'est produit un véritable tour de passe-passe juridique.

Selon ce qui figure en son préambule, ce règlement a été adopté pour des motifs de sécurité juridique parce que celui destiné à remplacer le règlement 850/98 sur les mesures techniques ne pouvait pas l'être avant le 1^{er} décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹². La Commission avait effectivement adopté le 4 juin 2008 une proposition de règlement au Conseil destiné à remplacer le règlement 850/98¹³. Mais, au vu de l'état des discussions interinstitutionnelles en 2009, il était devenu certain que le nouveau règlement ne pourrait pas être adopté avant le 1^{er} décembre.

Le contenu de cette proposition a alors subrepticement changé dans le courant de l'année 2009. Le contenu originel de la proposition, qui avait effectivement pour objet de remplacer le règlement 850/98, a complètement disparu et a été remplacé par un article unique prorogeant jusqu'au 30 juin 2011 les « *mesures techniques transitoires* » figurant dans le règlement 43/2009 sur les possibilités de pêche et conditions associées. Ces mesures, qui, jusque-là, étaient en théorie des conditions associées à la fixation et répartition des possibilités de pêche et étaient de nature réglementaire, sont soudainement devenues de nature législative par ce règlement du Conseil agissant en tant que législateur.

¹⁰ Affaire C-251/18, *International Forum for Sustainable Underwater Activities*, arrêt du 10 mars 2020, point 33.

¹¹ Règlement 1288/2009 du Conseil du 27 novembre 2009 instituant des mesures techniques transitoires du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011

¹² Voir notamment les considérants 2, 3 et 4 du règlement 1228/2009. Le règlement qui a remplacé le règlement 850/1998 ne sera effectivement adopté qu'en 2019 (règlement 2019/1241).

¹³ Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques, COM (2008) 324. Cette proposition mentionnait expressément, à l'article 24, que le règlement 850/98 était abrogé.

Par conséquent, le contenu de ces mesures demeurerait identique mais, par ce tour de passe-passe présenté comme une nécessité au nom de la sécurité juridique, leur statut changeait. De mesures associées aux possibilités de pêche et adoptées par un acte réglementaire, elles acquerraient celui de mesures techniques au même titre que les mesures techniques figurant dans le règlement 850/98 adopté par la procédure législative.

5. L'échéance du règlement 1288/2009, qui avait été fixée au 30 juin 2011, a ensuite été prorogée jusqu'au 31 décembre 2012 par le règlement 579/2011 du PE et du Conseil, ces deux institutions agissant en tant que colégislateurs.

6. L'étape suivante a été l'intégration formelle de ces mesures dérogatoires dans le règlement 850/98 par le règlement 227/2013 du PE et du Conseil du 13 mars 2013 applicable rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 2013.

La restriction de l'utilisation du chalut électrique à 5% de la flotte de chalutiers à perche de chaque Etat membre, telle qu'elle avait été édictée à l'origine dans le règlement 41/2007 et a été reproduite ensuite dans les règlements successifs qui ont prorogé cette dérogation, se retrouve ainsi à l'identique dans le règlement 850/98 lui-même.

7. Une nouvelle proposition de règlement destiné à remplacer le règlement 850/98 fut faite par la Commission le 11 mars 2016¹⁴. L'utilisation du courant électrique impulsif y figurait dans la partie E de l'annexe V du futur règlement, cette partie E étant intitulée « *Méthodes de pêche innovantes* ». Malgré le pluriel de l'intitulé, une seule méthode y figurait, celle de « *la pêche au chalut associée à l'utilisation du courant électrique impulsif* ».

Dans cette proposition, l'utilisation de cette technique n'était plus limitée à 5% de la flotte de chalutiers à perche. La zone où cette technique pouvait être mise en œuvre était, selon cette partie E de l'annexe V, la même que celle autorisée précédemment (la mer du Nord) ; à première vue, elle n'était donc pas destinée à être employée ailleurs. Cependant, elle était expressément citée dans le projet d'article 24 intitulé « *Engins de pêche innovants* » comme unique exemple de méthode de pêche innovante dont l'utilisation pouvait être étendue dans d'autres régions conformément à la procédure prévue à l'article 19 (c'est-à-dire par décision de la Commission sur recommandation des Etats membres intéressés) et aucune région n'était exclue de cette possibilité d'extension¹⁵.

Les débats au Parlement européen ont été intenses. Le 16 janvier 2018, le Parlement européen avait adopté à une large majorité (402 voix pour, 232 contre et 40 abstentions) divers amendements à la proposition de la Commission qui avaient pour effet d'interdire la pêche électrique dès l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Celui-ci, qui porte le numéro 2019/1241, fut finalement adopté le 20 juin 2019 après un compromis fixant l'interdiction définitive de cette pêche au 1^{er} juillet 2021. Les dispositions la concernant se trouvent à la partie D de l'annexe V. Il y est dit qu'elle sera interdite dans toutes les eaux de l'UE à compter de cette date et que, pendant la période transitoire, elle peut être mise en œuvre dans les conditions où elle l'avait été réglementairement jusque-là, c'est-à-dire pour 5% de la flotte de chalutiers à perche de chaque Etat membre.

8. Les Pays-Bas ont introduit le 4 octobre 2019 un recours contre le Parlement européen et le Conseil afin d'obtenir l'annulation de ce règlement pour ce qui concerne les dispositions relatives à

¹⁴ Proposition de règlement du PE et du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, COM (2016) 134

¹⁵ Selon l'article 19 de la proposition de la Commission, les régions pour lesquelles des recommandations peuvent être faites sont : mer du Nord, eaux occidentales septentrionales, eaux occidentales méridionales, mer Baltique, Méditerranée, mer Noire, régions ultrapériphériques.

l'utilisation du chalut électrique, à la fois celles restreignant cette pêche pendant la période transitoire jusqu'au 30 juin 2021 et celles l'interdisant à compter du 1^{er} juillet 2021 (affaire C-733/19¹⁶).

Au moment de clôturer le présent article, la procédure devant la CJUE est en instance. L'affaire n'est donc pas finie.

II. Le contenu des avis scientifiques émis à l'égard de cet engin de pêche

Nous avons fait ce long rappel de la procédure suivie pour autoriser la pêche électrique pour bien montrer que, jusqu'à son intégration dans le règlement 850/98 à la date du 1er janvier 2013 par le règlement modificatif 227/2013, cela n'a été possible que par une interprétation très extensive de la notion de mesures associées aux possibilités de pêche. De plus, cette dérogation n'a été prorogée au moment de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne que grâce un artifice juridique. La légalité de cette autorisation par rapport au traité (TCE jusqu'au 30 novembre 2009 et ensuite TFUE) et au règlement de base de la PCP n'a pas été soumise à l'appréciation de la CJUE mais, si cela avait été le cas, des arguments solides auraient pu être mis en avant pour la contester¹⁷.

Au vu de l'avis défavorable émis en 2006 par le CSTEP avant l'attribution d'une quelconque dérogation et en constatant que le Conseil, en suivant la proposition de la Commission, était passé outre à cet avis, on aurait pu s'attendre à ce que des efforts importants soient rapidement mis en œuvre d'un point de vue scientifique pour lever les doutes existant à l'égard de cette technique et ainsi démontrer l'intérêt de son utilisation. C'est d'ailleurs ce qui était déjà requis par l'article 2 du règlement 2371/2002 qui indiquait que la PCP était sous-tendue par des principes de bonne gouvernance dont, entre autres, celui selon lequel « *le processus décisionnel repose sur des avis scientifiques sérieux* ». Ce principe se retrouve maintenant à l'article 3 du règlement 1380/2013 sous une formulation légèrement différente où il est dit que, parmi ces principes de bonne gouvernance, il y a celui de « *l'établissement de mesures conformément aux meilleurs avis scientifiques disponibles* ».

Pourtant, comme nous allons le voir, les avis scientifiques émis donnent plutôt l'impression que de tels efforts n'ont pas été mis en œuvre.

¹⁶ JO C 423 du 16 décembre 2019, p. 28.

¹⁷ Rappelons ici la difficulté qu'il y a pour les particuliers (personnes physiques ou morales) de contester les actes des institutions de l'UE. Les conditions pour le faire sont très draconiennes, même si elles ont été légèrement assouplies par le traité de Lisbonne. Auparavant, une personne n'était recevable à introduire un recours que si elle était « directement et individuellement concernée », expression dont la CJUE a toujours eu une interprétation très stricte (cf. par exemple affaire *Jégo-Quéré* C-263/02 P). Maintenant, il est possible d'introduire un recours contre les actes réglementaires ne comportant pas de mesure d'exécution et concernant directement le requérant. Ainsi, récemment, la requête d'une association s'occupant de pêche sous-marine et de loisir a été jugée recevable par la CJUE pour introduire un recours en annulation contre une disposition du règlement annuel sur les possibilités de pêche, cette disposition interdisant la pêche de loisir du bar non suivie d'un relâcher (affaire T-251/18 mentionnée *supra* note 10). En revanche, une requête introduite par une association ou syndicat de pêcheurs professionnels pour demander l'annulation des possibilités de pêche fixées par le Conseil n'est toujours pas recevable parce que celles-ci sont ensuite réparties entre les pêcheurs au niveau national par une mesure d'exécution prise par l'Etat membre concerné (affaire T-153/16, *Acerga c. Conseil*, ordonnance du 10 février 2017) ; si des pêcheurs ou leur association ou syndicat souhaitent contester la fixation de ces possibilités de pêche, ils doivent introduire un recours contre la mesure nationale d'exécution et c'est alors par le moyen d'une question préjudicielle que le tribunal national saisi peut demander à la CJUE de se prononcer sur la validité de l'acte de l'UE en cause (article 267 TFUE). Voir aussi sur cette question de l'admissibilité des requêtes, case C-204/18 P, *Pebagua c. Commission*, arrêt du 16 mai 2019, observations by L. Coutron in RTD Eur. 2020, p. 242

1. L'avis du Comité scientifique et technique des pêches maritimes (CSTEP) de 2006¹⁸

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, l'avis de ce comité n'était pas favorable au déploiement de cette technique de pêche.

Le CSTEP observe certes qu'il y a eu une diminution de la consommation de carburant par rapport au chalut à perche traditionnel mais, selon lui, il reste un certain nombre d'inconnues sur les effets de ce chalut sur l'environnement. Une préoccupation majeure pour le CSTEP est l'impact potentiel de cette technique sur les vertébrés avec le risque de blessures à la colonne vertébrale. D'autre part, des précisions devraient être fournies sur le voltage utilisé. Ce comité note que les informations communiquées par la Commission ne lui permettent pas de se prononcer sur une éventuelle dérogation afin d'utiliser cette méthode de pêche.

Pour donner son avis, le CSTEP s'est fondé en particulier sur l'avis émis peu de temps avant par le CIEM. Celui-ci avait notamment conclu qu'il était dans l'incapacité de tirer des conclusions définitives en raison de la nature ambiguë des données qui lui avaient été communiquées. Malgré cela, il mentionnait justement le fait que les cabillauds subissaient des blessures à la colonne vertébrale et que le chalut électrique pouvait infliger une mortalité accrue sur les poissons qui avaient été en contact avec cet engin de pêche, qu'il s'agisse d'espèces ciblées par la pêche ou non.

2. L'avis du CIEM de 2009¹⁹

Selon cet avis rendu à la demande des Pays-Bas, un institut scientifique de ce pays (IMARES, Université de Wageningen) a étudié les effets du chalut électrique pendant la période 2007-2009 afin de combler les lacunes dans la connaissance des effets de cet engin de pêche en menant des expériences dans des réservoirs (« *tank experiments* ») sur les éla-smobran-ches, les invertébrés et le cabillaud. Ces expériences ont donné lieu à trois rapports qui ont été examinés par un groupe d'experts.

Diverses observations furent émises par les experts :

- L'impact sur les invertébrés benthiques est faible, et probablement moins élevé comparé aux effets d'un chalut à perche traditionnel ; cependant, des doutes existent sur l'influence des impulsions électriques sur le système reproducteur de ces espèces.
- Dans son résumé, le CIEM indique que les expériences faites sur les éla-smobran-ches montrent un effet limité sur ces espèces ; les experts ont toutefois noté qu'elles ont un système électro-récepteur à haute sensibilité et que des essais spécifiques devraient être faits sur elles afin de démontrer que ce système fonctionne toujours correctement quand il est soumis à un champ électrique élevé.
- Cette technique a des conséquences néfastes sur le cabillaud en raison des blessures qui lui sont infligées.
- Les essais ont été faits dans des conditions différentes des conditions de pêche, en utilisant une valeur nominale pour le réglage des impulsions électriques alors qu'il serait nécessaire de prévoir le pire des cas ; ainsi, deux paires d'électrodes seulement ont été utilisées alors qu'en réalité, sur l'engin de pêche, il y en a six paires ; de plus, au cours des essais, l'exposition a consisté en quatre impulsions qui étaient émises en moyenne sur une période de trois minutes, alors qu'en réalité, un poisson peut être soumis à six impulsions en seulement deux secondes.

Au-delà de ces observations scientifiques et techniques, le CIEM observe que, pour des raisons liées au secret des affaires (« *commercial confidentiality* »), des données détaillées sur la fréquence des

¹⁸ Avis accessible sur le site du CSTEP <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/plenary> , *Plenary meeting November 2006*, pp. 58-59.

¹⁹ ICES Advice, Book 1, § 1.5.6.3.

impulsions, leur durée, le voltage utilisé, ne sont pas largement disponibles, ce qui empêche un examen complet de l'impact potentiel de ce système sur les espèces touchées. Ce commentaire pose question. Voici un Etat qui soumet une requête au CIEM en espérant très certainement avoir en retour un avis positif. Mais cet Etat n'a pas été en mesure de fournir toutes les données qui auraient été nécessaires pour que le CIEM émette cet avis en connaissance de cause, alors que ces données font partie des expériences menées par un organisme de recherche sous sa tutelle ! Comment est-ce possible ? Est-ce parce que cette recherche est aussi financée par des fonds privés et que les données qui y correspondent sont considérées comme des données privées et que les personnes privées impliquées dans l'étude refusent de donner leur accord pour les communiquer²⁰ ? Cela ne peut que susciter des doutes sur la neutralité et l'objectivité de l'étude.

3. L'avis du CSTEP de 2012²¹

A nouveau à la demande des Pays-Bas, c'est cette fois-ci le CSTEP qui a été invité à émettre son avis afin d'indiquer si, selon lui, les questions soulevées par le CIEM en 2006 et 2009 sur les effets de cette technique sur l'écosystème avaient été prises en compte et avaient trouvé une réponse adéquate.

Dans ses observations, tout en reconnaissant le travail de recherche accompli, notamment avec des tests en laboratoire indiquant que les effets du chalut électrique sur les élasmobranches et les espèces invertébrées benthiques sont minimes, le CSTEP a considéré que diverses questions relatives au contrôle de l'emploi de cet engin de pêche devraient être résolues avant toute extension de son utilisation au-delà du pourcentage de 5% du nombre de chalutiers à perche. Il recommande également qu'avant que soit étendue la zone de pêche où il pourrait être utilisé, une étude d'impact sur les effets de cette technique sur l'écosystème soit effectuée, en particulier quand des espèces n'ont pas été prises en compte dans de précédentes études.

Notons aussi que le CSTEP constate la variabilité de l'efficacité du chalut électrique. Avec un voltage élevé, les captures d'espèces commercialisables peuvent être supérieures à 50% à celles du chalut traditionnel. En revanche, au cours d'essais plus récents avec un voltage réduit, les prises étaient moins importantes.

4. L'avis du CIEM de 2016²²

Cet avis a été émis à la demande de la France. Comme précédemment, le CIEM est loin de donner un feu vert pour l'utilisation de cette technique. Il estime que des questions restent toujours en suspens et qu'il convient de les résoudre avant d'autoriser une extension de ce type de pêche. Une telle extension serait maintenant contraire à l'approche de précaution²³.

²⁰ Cette hypothèse de notre part n'est pas fortuite. Le commentaire du CIEM nous fait penser à une affaire contentieuse où était justement en cause l'université de Wageningen. Un autre de ses départements avait refusé de communiquer à un journaliste les informations échangées par des chercheurs avec des sociétés agrochimiques (Bayer, Monsanto). Ce journaliste a demandé au tribunal d'annuler ce refus de communication mais sa requête a été rejetée au motif que la recherche en question était financée en partie par des fonds privés (Rechtbank Midden-Nederland, Utrecht, UTR 18/2854, *V.J. Harmsen c. Wageningen University*, jugement du 13 mars 2019).

²¹ 39th Plenary meeting Report – April 2012, pp. 71-74

²² ICES Advice 2016, Book 1, § 1.6.7.1

²³ Le CIEM observe à cette occasion que 84 licences ont été délivrées pour l'exercice de cette pêche, soit bien au-delà du pourcentage de 5% de la flotte de chalutiers à pêche, tel qu'autorisé par le règlement de l'UE : « ICES observes (ICES, 2016) that 84 licences have now been issued to use pulse trawl in the Netherlands for scientific research and data collection purposes. This is well in excess of the 5% limit included in the original legislation (EU, 2007). The increases in the number of licences issued were agreed at EU level in 2010 and 2014

Le CIEM constate que l'élaboration d'un ensemble de spécifications techniques sous forme de règles applicables est toujours en cours. Il y a certes eu des développements technologiques mais des questions opérationnelles ne sont pas résolues, comme la fixation de caractéristiques essentielles pour le système d'impulsion afin de déterminer des seuils compatibles avec l'environnement. D'autres questions restent aussi en suspens, comme celles sur la mortalité différée et les effets à long terme du chalut électrique, que ce soit pour les espèces ciblées par la pêche ou non. Il n'a pas été non plus clarifié si les blessures observées sur le cabillaud sont présentes seulement sur cette espèce ou bien si cela devrait être généralisé ou non à l'ensemble des gadidés.

Par conséquent, le CIEM recommande d'identifier les caractéristiques essentielles du système afin d'éviter tout impact négatif à long terme sur les organismes marins et les communautés benthiques.

5. L'avis du CIEM de 2018²⁴

A la demande des Pays-Bas, le CIEM a été invité à comparer les effets sur l'environnement du chalut électrique par rapport à ceux du chalut à perche traditionnel.

Il n'a donc pas été question de répondre, par cet avis, aux questions qui restaient en suspens après les avis précédents mais de faire une analyse comparative sur les effets du chalut électrique par rapport au chalut à perche traditionnel.

Pour le CIEM, les effets sur l'environnement sont moindres avec le chalut électrique. Il y a moins de blessures infligées au poisson qu'avec le chalut à perche traditionnel. L'impact sur la structure et le fonctionnement de l'écosystème benthique est moindre. Il y a certes les blessures subies par le cabillaud mais cela est négligeable étant donné la très faible proportion de cabillaud capturée par le chalut électrique.

Le CIEM constate cependant qu'il n'y a pas d'information disponible sur les effets consécutifs à l'exposition au courant électrique, quelle que soit l'espèce, pendant les premières périodes de la vie et qu'il n'y a pas eu d'étude pour mesurer les effets de cette exposition sur la reproduction. Il ajoute aussi qu'il n'y a pas d'étude sur les effets de la stimulation électrique sur les invertébrés et qu'il y a seulement une expérience limitée sur ses impacts sur le comportement du poisson, notamment pour les élasmobranches. Le CIEM donne l'impression d'apporter ces précisions pour bien attirer l'attention du lecteur de l'avis que ces questions ne faisaient pas partie de la demande d'avis qui est restreinte à la comparaison entre le chalut électrique et le chalut à perche traditionnel.

6. L'avis du CIEM de 2020²⁵

Cet avis, publié le 20 mai 2020, a aussi été rendu en réponse à une demande spécifique des Pays-Bas. Le CIEM a été invité à fournir un avis sur l'éventuelle contribution du chalut électrique à la réduction ou à l'accroissement des impacts de la pêche à la sole en mer du Nord sur les écosystèmes marins, les habitats sensibles et la sélectivité.

(Haasnoot et al., 2016). ICES has no basis to conclude whether this level is appropriate or not, although it would seem over and above levels that would normally be associated with scientific research » (paragraphe 1, dernier alinéa). Sur cette extension illégale, mais néanmoins sous contrôle des autorités des Pays-Bas et avec une attitude passive, si ce n'est complice, de la Commission, voir paragraphe IV de notre article cité *supra* note 3.

²⁴ ICES Advice 2018, sr.2018.08, <https://doi.org/10.17895/ices.pub.4379>

²⁵ Ices Advice 2020, sr.2020.03, <https://doi.org/10.17895/ices.advice.6020>

Par son titre, cette demande n'était apparemment plus présentée comme ayant pour objet de comparer les effets du chalut électrique par rapport à ceux du chalut à perche traditionnel. Cependant, dans le paragraphe intitulé « *Elaboration of the advice* », on peut lire ceci : « *In response to this request, ICES evaluated the contribution of pulse trawling in the sole fishery to either reduce or increase the ecosystem/environmental impacts of the sole fishery in the North Sea by comparing it to conventional beam trawling with tickler chains or chain mats, which, prior to the changeover, was the dominant gear used to exploit the sole quota in the North Sea. The advice does not consider other gears such as gill and trammel nets, which have smaller impacts on benthic ecosystems. This approach follows the comparison made by ICES in its previous advice on pulse fishing (ICES, 2018a)* ».

Cet avis avait donc le même objectif que celui de 2018, c'est-à-dire qu'il a eu pour objet de comparer les effets respectifs des deux types de chalut. Il n'a pas traité les questions qui étaient restées en suspens avec l'avis de 2016.

Avec cette nouvelle étude comparative, pas de surprise. Les conclusions du CIEM sont allées dans le même sens qu'en 2018. Les effets du chalut électrique sur l'environnement sont moindres qu'avec le chalut à perche traditionnel.

Cela dit, l'avis du CIEM n'est pas un avis favorable au chalut électrique en tant que tel mais un avis comparant les effets des deux engins. Quand cet avis traite des effets à long terme du chalut électrique sur les organismes marins, sur la faune benthique ou sur tout autre effet sur l'écosystème, c'est par comparaison avec les effets du chalut à perche traditionnel.

7. Observations générales sur ces avis

On ne peut que s'étonner du fait que les Pays-Bas n'aient pas demandé au CIEM de se prononcer sur les caractéristiques prétendument positives du chalut électrique, non par rapport uniquement au chalut à perche mais de manière générale. On ne peut aussi que s'étonner qu'ils n'aient pas auparavant demandé à leur institut de recherche, qui a piloté ou réalisé toutes les opérations de recherche sur le sujet, d'avoir une approche plus complète. Cela leur aurait permis d'apporter du crédit à la position qu'ils ont défendue tout au long de ces années, depuis la première dérogation en 2007 jusqu'aux débats qui ont abouti au nouveau règlement 2019/1241. Ils auraient été en position de force, par exemple au moment des discussions interinstitutionnelles pour l'adoption du nouveau règlement sur les mesures techniques, pour faire valoir leur point de vue.

Ou alors les Pays-Bas ne sont pas convaincus au fond d'eux-mêmes que cette dérogation à l'interdiction générale de la pêche électrique soit sans risque pour l'environnement et qu'elle puisse être approuvée au regard des standards actuels qui prévalent, ou tendent à prévaloir, en matière de gestion des ressources halieutiques. En effet, ce qu'ils ont essayé d'obtenir, ce n'est pas l'approbation de cette technique au regard de ces standards mais par comparaison avec le chalut à perche traditionnel dont l'impact élevé sur les fonds marins est connu.

La position de la Commission est également étonnante. Elle avait la possibilité d'élargir le contenu de la demande des Pays-Bas en intervenant auprès du CIEM afin qu'une analyse globale allant au-delà d'une seule comparaison avec le chalut à perche traditionnel soit faite. Cela donne l'impression que la Commission, elle non plus, n'est pas vraiment convaincue des aspects prétendument positifs du chalut électrique, mais aussi qu'elle a des difficultés à se défaire de la position très affirmée de soutien qu'elle a eue jusqu'à maintenant à l'égard des Pays-Bas²⁶.

III. L'approche de précaution, l'approche écosystémique, et la pêche électrique

²⁶ Cf. *supra* note 23.

Comme nous l'avons indiqué plus haut (cf. introduction du paragraphe II), la légalité de la dérogation à l'interdiction générale de la pêche électrique n'a pas été soumise à l'appréciation de la CJUE. Si cela avait été le cas, jusqu'à l'intégration de cette dérogation dans le règlement 850/98 par le règlement 227/2013, ceux qui auraient contesté cette légalité auraient eu des arguments à faire valoir en raison de la procédure peu orthodoxe qui a été suivie pour accorder cette dérogation puis la proroger.

Des motifs de fond auraient également pu être avancés, motifs toujours valables aujourd'hui, et même plus que jamais. En effet, il a été peu tenu compte dans ce dossier de l'approche de précaution ou de l'approche écosystémique, alors que ces approches figurent parmi les standards essentiels de la PCP depuis le 1^{er} janvier 2003, date d'entrée en vigueur du règlement 2371/2002 qui a été le règlement de base de la PCP à partir de cette date-là.

1. L'approche de précaution et l'approche écosystémique

Le règlement 2371/2002 indiquait, en son article 2 « *Objectifs* », que « *la PCP garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires (...)* » [et qu'] « *à cet effet, l'UE applique l'approche de précaution* ». Celle-ci est définie plus loin, à l'article 3, point i), comme étant, en matière de gestion de la pêche, « *le fait que l'absence de données scientifiques pertinentes ne doit pas servir de prétexte pour ne pas adopter ou différer l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non cibles et leur environnement* ».

Le règlement actuellement en vigueur (règlement 1380/2013) mentionne de la même manière, en son article 2 « *Objectifs* », l'approche de précaution qui est ensuite définie à l'article 4 sous une rédaction quasi-identique à celle du règlement 2371/2002. Il y est seulement ajouté en début de définition qu'il s'agit de l'approche de précaution visée à l'article 6 de l'accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs²⁷.

Quant à l'approche écosystémique, l'article 2 du règlement 2371/2002 énonçait que les effets de la pêche sur les écosystèmes marins devaient être pris en compte ; il y était dit que l'application de l'approche de précaution était destinée, entre autres, « *à minimiser les répercussions des activités de pêche sur les écosystèmes marins* » et que la PCP « *a pour objectif la mise en œuvre progressive d'une approche de la gestion de la pêche fondée sur les écosystèmes* ». En outre, l'article 4 dressait une liste de mesures à prendre aux fins des objectifs de la PCP, liste dans laquelle figurait, au paragraphe 2, point g), « *l'adoption de mesures techniques comprenant : ...iv) des mesures spécifiques destinées à atténuer les incidences des activités de pêche sur les écosystèmes marins et les espèces non ciblées* ».

Avec le règlement 1380/2013, il est noté, au paragraphe 3 de l'article 2 « *Objectifs* », que « *la PCP met en œuvre l'approche écosystémique de la gestion des pêches afin de faire en sorte que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum* ». Plus loin, l'article 4, 1^o, point 9, donne de cette approche la longue définition suivante : « *approche écosystémique en matière de gestion des pêches : une approche intégrée de la gestion des pêches*

²⁷ Le concept de l'approche de précaution a été élaboré dans le cadre de la FAO à partir du principe de précaution et il a été formalisé et décrit dans cet accord des Nations Unies. Il est généralement convenu que la mise en œuvre du Principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement qui est à l'origine du principe de précaution se fait, pour la pêche, à travers l'approche de précaution. Voir S.M. Garcia *The precautionary approach to fisheries and its implication for fisheries research, technology and management: an updated review* in FAO Fisheries Technical Paper 350/2, *Precautionary approach to fisheries – Part 2: Scientific Paper*, 1996. Voir aussi N. de Sadeleer *The precautionary approach in international and EU fisheries law* in Jean Monnet Working Paper Series 2020/3, accessible à <https://tradeenvironment.eu/>.

dans des limites écologiquement rationnelles visant à gérer l'utilisation des ressources naturelles, en tenant compte de la pêche et des autres activités humaines, tout en maintenant aussi bien la richesse biologique que les processus biologiques nécessaires pour garantir la composition, la structure et le fonctionnement des habitats de l'écosystème concerné, en tenant compte des connaissances et des incertitudes concernant les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes »²⁸.

2. Qu'en est-il de ces approches dans la procédure de dérogation à l'interdiction générale de la pêche électrique ?

On ne peut pas faire autrement que de constater que ces approches ont été très largement ignorées dans ce dossier de la pêche électrique.

- a) Les motifs à la base de cette dérogation

Si l'on remonte à l'origine de cette technique de pêche, il est utile d'indiquer les raisons qui ont amené la flotte néerlandaise à la pratiquer. Une présentation synthétique en est donnée dans deux communications faites à un séminaire sur les économies d'énergie à la pêche organisé en mai 2006 à Bruxelles par la Commission²⁹. Dans l'une d'elles³⁰, les auteurs résument le problème causé à la flotte de chalutiers à perche par la hausse du prix du carburant. La consommation des chalutiers à perche est élevée, et donc aussi les coûts en carburant, au point de représenter 45% du coût d'exploitation des navires (les salaires en représentent 30% et les autres coûts 25%). Par conséquent, la question se pose de changer de technique de pêche, soit en utilisant d'autres types de chalut, soit en passant aux engins dormants.

Une autre communication de ce séminaire traite directement des essais qui étaient déjà menés à ce moment-là avec le chalut électrique³¹. Les auteurs notent que la viabilité économique de la flotte de chalutiers à perche est en danger et qu'il devient nécessaire de passer à une autre méthode de pêche afin d'économiser le carburant, par exemple en passant à la pêche au filet maillant ou au chalut électrique impulsif. Ensuite, ils font état de recherches qui ont été menées depuis les années 80 sur la stimulation électrique ; ils précisent que c'est en 1997 que fut conçu le premier prototype. Il y eut même un test pilote effectué au cours de la saison 2005-2006 sur un navire professionnel et une demande pour l'approbation de ce type d'engin fut soumise formellement à l'UE en 2005. Les auteurs concluent en indiquant que le chalut électrique ne peut pas encore être considéré comme une alternative viable et que des problèmes techniques doivent être résolus avant son introduction dans la flotte professionnelle. Cependant, ils sont convaincus que cet engin de pêche a un avenir pour une partie de la flotte de chalutiers à perche.

L'utilisation du chalut électrique était donc envisagée comme une alternative à la pêche au chalut à perche parce que celle-ci affrontait des problèmes cruciaux de rentabilité. La question était envisagée seulement sous l'angle économique. A aucun moment, il n'est fait état, dans les communications faites à ce séminaire, des effets éventuellement négatifs que l'utilisation du courant électrique pourrait avoir sur l'écosystème. Il n'était pas fait mention de la nécessité d'analyser

²⁸ Le concept de l'approche écosystémique a aussi été développé dans le cadre de la FAO. Voir *Déclaration de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin*, octobre 2001, in Rapport de cette conférence, accessible à <http://www.fao.org/3/y2198t/y2198t02.htm>. Voir aussi S.M. Garcia et al. *The ecosystem approach to fisheries*, FAO Fisheries Technical Paper n° 443 (2003).

²⁹ *Conference on energy efficiency in fisheries/Séminaire sur les économies d'énergie à la pêche*, Bruxelles 11-12 mai 2006.

³⁰ H. Polet, J. Depestele, H. Stouten et E. Vanderperren *Moving from beam trawls towards multi-rig ottertrawls – and further*, pp. 32-34.

³¹ G. Van Balsfort et J.-P. Grandidier *Fuel saving expectations from experiments conducted on towed gears by French and Dutch fleet*, pp. 42-45.

l'impact éventuel sur l'écosystème de cette technique de pêche jusque-là totalement interdite et, le cas échéant, de prendre des mesures de précaution si on envisageait de l'autoriser. Pourtant, c'était seulement quelques mois avant que la Commission adopte sa proposition au Conseil du règlement sur les possibilités de pêche pour 2007, ce qui a abouti au règlement 41/2007 où a figuré pour la première fois la dérogation pour le chalut électrique.

- b) Le contenu des réserves du CIEM

Des avis ont ensuite été émis par le CSTEP et le CIEM. Comme nous l'avons décrit ci-dessus (cf. § II), ces avis se concluent à chaque fois par une liste de points qu'il faudrait étudier ou approfondir pour qu'un avis positif puisse être émis à l'égard de cette technique.

Cela est particulièrement clair dans l'avis de 2016 où le CIEM considère que le cadre réglementaire existant est insuffisant pour empêcher l'introduction de systèmes potentiellement dommageables, que des questions opérationnelles ne sont pas encore résolues malgré les évolutions technologiques apportées à cet engin de pêche, que des questions restent en suspens sur ses effets à long terme, etc.

Voici quelques extraits du *Summary advice* de cet avis de 2016 :

« 1... ICES considers that the existing regulatory framework is not sufficient to prevent the introduction of potentially damaging systems.

2. Technological developments have resulted in pulse trawl systems requiring less power (typically less than 1 kW per m gear width of beam length) and new trawl designs (SumWing, PulseWing) that reduce the pressure on the seabed. However, operational issues such as the determination of critical pulse characteristics (power, shape, frequency, etc.) to determine thresholds which ensure environmental sustainability, remain unresolved. ICES therefore advises to undertake structured experiments that are able to identify the key pulse characteristics and thresholds below which there is no evidence of significant long-term negative impact on marine organisms and benthic communities. ICES also recommends that as part of the regulatory framework, information on the pulse parameters used during fishing operations is made available to the scientific community as this information is needed to conduct assessments of the ecological impact of the pulse fisheries.

3. Questions remain for target and non-target species regarding delayed mortality and long-term population effects as well as sub-lethal and reproductive effects of electric trawls. ...

4. ICES recommends that a research programme should be set up to address outstanding issues, including long-term and/or cumulative effects of flatfish and shrimp pulse trawling. »

Cet avis montre que le CIEM exprime d'importantes réserves avant qu'il puisse éventuellement donner son feu vert au chalut électrique. Ignorer ces réserves du CIEM reviendrait à faire peu de cas de l'approche écosystémique qui, rappelons-le, a pour objectif de « faire en sorte que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum ».

Or, ces réserves n'ont pas été levées puisque, comme on l'a vu, les avis du CIEM de 2018 et 2020 ont eu pour objet de comparer les effets respectifs sur l'écosystème du chalut à perche traditionnel et du chalut électrique. Comme ce ne sont pas des avis sur l'utilisation du chalut à impulsion électrique en tant que tel, on ne peut pas faire autrement que d'en rester aux réserves émises en 2016.

3. Le communiqué de l'IFREMER du 14 juin 2018

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) a rappelé de manière claire dans un communiqué du 14 juin 2018³², publié peu après l'avis rendu par le CIEM cette année-là, que : « *Cet avis du CIEM a été formulé en réponse à la question précise (cf. supra). Il n'est en aucun cas un avis sur l'utilisation du chalut à impulsion électrique en tant que tel* ». Nous n'avons pas connaissance d'un nouveau communiqué de l'IFREMER publié après l'avis du CIEM de 2020 ; de toute façon, nous ne voyons pas en quoi il aurait pu être différent puisque, comme nous l'avons montré ci-dessus, bien que présenté apparemment de manière différente, cet avis avait aussi pour but de comparer les effets respectifs du chalut à perche traditionnel et du chalut à impulsion électrique. La position émise par l'IFREMER en 2018 reste donc tout à fait valable.

Citons plusieurs passages de ce communiqué de l'IFREMER :

- « *Parmi les inconnues qui subsistent, demeurent l'impact des impulsions électriques à moyen-long terme sur des phases critiques du cycle de vie des poissons, notamment la reproduction (maturation sexuelle, gamétogénèse...) et le développement embryon-larvaire (œufs et larves)* ».

- L'IFREMER continue en disant que « *Ces deux phases du cycle de vie sont en effet cruciales pour le renouvellement de la population ; pour autant, même en l'absence de connaissances précises, les impacts à l'échelle de l'ensemble de la population sont actuellement supposés négligeables par le CIEM* ».

Ainsi, tout en complétant son propos, l'IFREMER émet une critique à peine voilée vis-à-vis du CIEM puisque, bien que cela fût « *en l'absence de connaissances précises* », celui-ci s'est senti autorisé à émettre un avis en faisant l'hypothèse que les impacts des impulsions électriques étaient « *supposés négligeables* ».

- L'IFREMER poursuit en constatant que « *la question sur l'impact des décharges successives n'a été traitée que de manière indirecte par le biais de la faible probabilité d'occurrence répétitive supposée sur la base d'un faible pourcentage de surface balayée à plusieurs reprises. Cette question des décharges successives nécessite toutefois d'être analysée avec une dimension biologique, pour les phases critiques du cycle de vie* ».

Là aussi, l'IFREMER pointe la faiblesse de la position du CIEM quand celui-ci affirme que les effets liés à des expositions répétées au chalut électrique sont peu probables.

- L'IFREMER ajoute que « *les effets sur la faune benthique, sur le réseau trophique et plus généralement le fonctionnement de l'écosystème restent également à étudier. Seules quelques observations qualitatives ont été réalisées, qui ne peuvent pas être généralisées* ».

L'IFREMER constate ici que divers aspects sur des impacts possibles du chalut électrique doivent encore être étudiés.

- Afin de rappeler le cadre formel dans lequel s'inscrit l'avis du CIEM, l'IFREMER indique que « *l'approche de précaution veut que l'on s'assure que toute action sur l'environnement s'inscrive bien dans une optique de développement durable* ».

³² L'IFREMER est l'organisme officiel français spécialisé en matière de pêche maritime et, à ce titre, participe aux travaux du CIEM. Son communiqué est accessible à : <https://www.ifremer.fr/content/download/118326/1599329/file/D%C3%A9cryptage+IFREMER+de+l%27avis+du+CIEM.pdf?version=1>

- Il conclut en disant que la « *recommandation de prudence* [émise par le CIEM en 2016] *doit être considérée comme toujours valide* » et que « *participant aux travaux du CIEM, l'IFREMER partage cette vision de l'approche de précaution* ».

On déduit de cette prise de position de l'IFREMER que les effets des activités de pêche au chalut à impulsion électrique sur l'écosystème n'ont pas été suffisamment étudiés et qu'en application de l'approche de précaution, il était tout à fait prématuré d'autoriser l'exercice de cette pêche.

Conclusion

Il résulte des différents avis scientifiques qu'une application correcte de ces piliers fondamentaux de la PCP que sont l'approche de précaution et l'approche écosystémique ne permettait pas d'autoriser par dérogation cette pêche électrique en mer du Nord. Cela était valable en 2007 au moment de la première dérogation et l'est resté tout au long de la période qui s'est écoulée depuis. Cela l'était aussi quand le PE et le Conseil ont autorisé, dans le nouveau règlement 2019/1241 sur les mesures techniques, la poursuite de cette activité jusqu'au 30 juin 2021 et cela le serait toujours si un ou des Etats membres souhaitaient rouvrir ce dossier maintenant puisque, comme on l'a vu, les avis du CIEM de 2018 et 2020 ne lèvent pas les réserves émises en 2016.

D'ailleurs, la dérogation figurant dans le règlement 2019/1241 pour la poursuite de cette activité jusqu'au 30 juin 2021 est soutenue par une motivation très faible. Le préambule de ce règlement, après avoir énoncé de manière ferme dans le considérant 11 que « *certaines engins ou méthodes de pêche destructeurs qui utilisent des explosifs, du poison, des substances soporifiques, du courant électrique, des marteaux pneumatiques ou autres instruments de percussion, des dispositifs traînants et des grappins pour la récolte du corail rouge ou d'autres types de coraux, et certains fusils à harpon devraient être interdits* », ajoute au considérant suivant 12 que « *l'utilisation de chaluts associés au courant électrique impulsif devrait rester possible pendant une période transitoire s'étendant jusqu'au 30 juin 2021 et dans certaines conditions strictes* ».

Force est d'observer que les « *conditions strictes* » évoquées, qui figurent à la partie D de l'annexe V du règlement, sont identiques à celles qui étaient déjà prescrites dans le règlement 41/2007. Ainsi, malgré les observations du CIEM et du CSTEP et malgré les recherches faites sur la conception de cet engin de pêche par ses promoteurs, ceux-ci n'ont pas été en mesure d'en proposer des caractéristiques qui auraient permis de lever les réserves émises. En fait, on ne sait pas pour quelles raisons ce chalut associé au courant électrique impulsif a été autorisé jusqu'en juin 2021. On peut certes supposer que ce sont des considérations politiques, ce qui a son importance, mais cela n'offre pas une justification juridique dans une UE gouvernée par le droit.

Rappelons à ce propos que la Commission, en tant que gardienne des traités, a pour fonction de rappeler le contenu du droit applicable. En l'espèce, elle devait rappeler que le respect de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique font partie du droit applicable en matière de pêche. Elle aurait dû le faire au moment des demandes d'avis exprimées auprès du CIEM, en attirant l'attention sur le fait qu'une simple comparaison avec les effets sur l'écosystème d'un engin utilisé depuis des décennies (le chalut à perche traditionnel) n'est pas suffisante.

Cela est d'autant plus indispensable quand il s'agit d'une méthode de pêche utilisant l'électricité dont l'emploi est interdit au même titre que les explosifs ou les substances toxiques ou soporifiques³³. Il est contraire à l'approche écosystémique de la gestion des pêches d'autoriser à

³³ Faisons une comparaison qui pourrait paraître absurde au premier abord. Comment accueillerait-on, par exemple, la demande de professionnels de la pêche au thon à la senne qui souhaiteraient utiliser une substance soporifique qui aurait un effet à la fois léthargique sur les thons et répulsif sur les dauphins ? Sachant que l'argument de la sélectivité a été avancé à diverses reprises pour appuyer la demande de

nouveau de telles pratiques, utilisées autrefois mais bannies ensuite à juste raison, sans une étude approfondie sur leurs effets éventuels sur l'ensemble de l'écosystème et de ses éléments.

Comme cela a été montré à travers les rapports du CIEM, on est loin d'être certain que l'utilisation du chalut électrique est sans effet sur l'écosystème. Le fait que les demandes d'avis les plus récentes qui ont été adressées au CIEM portent sur une comparaison entre deux engins de pêche qui ont un impact avéré sur l'écosystème suggère qu'il a été volontairement évité de demander un avis sur l'utilisation du chalut à impulsion électrique en tant que tel. C'est comme si les auteurs de la demande craignaient d'avoir en réponse des éléments trop négatifs pour soutenir l'autorisation de cet engin de pêche.

Au-delà de ses propres aspects particuliers, cette affaire de la pêche électrique est peut-être en fait le symptôme d'un changement de paradigme dans la gestion des pêches dont les diverses parties intéressées n'ont pas encore pris pleinement conscience. Il n'est plus suffisant, comme cela a été le cas jusqu'à maintenant, d'encadrer, y compris de manière très stricte, les conditions d'utilisation d'un engin de pêche. Pour une pêcherie donnée, il faut en premier lieu s'efforcer de connaître au moyen d'études appropriées quels sont les effets sur l'écosystème des divers engins de pêche qui y sont utilisés puis, à partir de là, prendre les mesures nécessaires pour réduire au minimum les effets négatifs des activités de pêche afin de protéger les potentialités de l'écosystème en question.

Il est significatif à cet égard que le nouveau règlement sur les mesures techniques (règlement 2019/1241) contienne expressément vingt-deux définitions descriptives d'engins de pêche (cf. article 6, points 11 à 32), alors qu'une typologie de ce genre n'existait pas dans le règlement 850/98. La mise en œuvre de l'approche écosystémique implique maintenant d'analyser les incidences de ces différents engins de pêche sur les écosystèmes où ils sont utilisés. Cela ne peut être réservé à un nouvel engin récemment mis au point, aussi bénéfique puisse-t-il théoriquement ou prétendument être.

Pour prendre l'exemple de la pêche à la sole en mer du Nord, l'approche écosystémique implique d'aller au-delà d'une simple comparaison entre deux engins particuliers. Elle suppose d'analyser les incidences des différents engins utilisés pour cette pêche sur l'écosystème de la mer du Nord. C'est en ce sens que la simple comparaison entre le chalut électrique et le chalut à perche traditionnel est insuffisante. Il faut y inclure les autres engins de pêche ciblant la sole. Ce n'est que dans le respect de cette exigence qu'on pourra prétendre que l'approche écosystémique a été correctement mise en œuvre. Une pleine application de l'approche de précaution ne sera effective qu'à cette condition.

dérogation pour le chalut électrique, de manière analogue, ces professionnels de la pêche au thon pourraient mettre en avant le fait que la substance soporifique en question a un effet sélectif puisqu'elle permet aux dauphins de s'échapper pendant que les thons sont remontés tranquillement avec la senne. Aussi, en suivant un raisonnement analogue à celui tenu par les Pays-Bas et par la Commission pour soutenir l'utilisation de l'électricité avec le chalut électrique, l'utilisation de la substance soporifique en question pourrait-elle être également autorisée...