



**HAL**  
open science

# L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes

Olivier Dupéré

► **To cite this version:**

Olivier Dupéré. L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2019, 26, pp.7-41. hal-02518701

**HAL Id: hal-02518701**

**<https://hal.science/hal-02518701v1>**

Submitted on 29 Apr 2020

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

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

**DROIT DE L'ENVIRONNEMENT  
DROITS DE L'OCÉAN INDIEN**

## **L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes**

Olivier DUPÉRÉ

Maître de conférences en droit public à l'Université de La Réunion

Directeur de la *Revue juridique de l'Océan Indien*

### **Résumé**

*Faisant suite à la première décision judiciaire mauricienne en matière de risque requin, cet article a pour objet de comparer le raisonnement du tribunal environnemental mauricien à celui que la juridiction administrative française a développé en ce même domaine dans le contexte de la crise requin réunionnaise. L'étude de ces raisonnements montre qu'ils déterminent les structures juridiques des politiques de gestion du risque requin. Si ces structures apparaissent foncièrement différentes, cette divergence ne doit pas occulter d'importantes convergences méthodologiques dans les raisonnements des deux juridictions (c'est-à-dire dans la manière dont ces structures pourtant différentes jouent ou trouveront à jouer), de nature à justifier le développement d'interactions entre l'approche réunionnaise de réduction de ce risque et l'approche mauricienne de précaution.*

### **Mots-clés**

Requin – Risque – Obligation de réduction – Principe de précaution – La Réunion – Maurice

### **Abstract**

*Following the first Mauritian judgment regarding shark-related risks, this article aims to compare the Environment and Land Use Appeal Tribunal's reasoning to that developed by the French administrative courts in the same field within the context of Reunion Island's shark crisis. The study of these reasonings shows they are decisive in shaping the legal frameworks of shark risk management policies. If these frameworks appear to be fundamentally different, this divergence must not hide any consequential methodological points of convergence in both*

*courts' reasonings (that is to say with respect to the way in which these frameworks are or will be applied, despite their differences), so as to justify the development of interaction between Reunion Island's approach to the reduction of shark-related risks and the Mauritian precautionary approach.*

**Key-words**

Shark – Risk – Reduction obligation – Precautionary principle – Reunion Island – Mauritius

**NB 1** – Cet article a été réalisé en vue de contribuer au projet OCÉAN METISS (porté par l'État, la Région Réunion et l'Université de La Réunion, ce projet a l'Union européenne pour partenaire financier et la Commission de l'Océan Indien pour partenaire technique, et pour objet de créer les conditions nécessaires au développement de la planification des espaces maritimes dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien) – <https://www.oceanmetiss.re/>

**NB 2** – J'adresse mes remerciements les plus sincères à Loïc Peyen, maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse I Capitole, pour sa relecture critique de la première version de cet article, qui a permis de lui apporter plusieurs précisions appréciables.

**NB 3** – Version actualisée et corrigée au 19 novembre 2019.

La « crise requin » s’ancre de manière lancinante dans le paysage réunionnais, suscitant plusieurs contentieux de la part de ceux qui désespèrent désormais de pouvoir pratiquer sports de glisse, baignade et pêche traditionnelle (notamment) dans des conditions acceptables de sécurité<sup>1</sup>. Depuis 2013, plusieurs actions en référé-liberté ont notamment été introduites devant les juridictions administratives<sup>2</sup>, en vue d’amener ces dernières à enjoindre aux autorités administratives compétentes (en pratique, il s’agit de l’État à titre principal) de définir puis mettre les mesures propres à prévenir le risque<sup>3</sup> exceptionnel que fait peser la circulation côtière des requins tigres et des requins bouledogues sur les pratiquants des activités susmentionnées<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> D’origine médiatique, l’expression « crise requin » désigne la situation issue de la recrudescence des attaques de requin à La Réunion depuis 2011 (sept attaques recensées cette année-là, dont deux mortelles), dans le contexte : d’un fort développement des usages récréatifs de l’Océan et des secteurs économiques relatifs à ces derniers (depuis une dizaine d’années alors) ; de la création en 2007 de la Réserve naturelle nationale marine de La Réunion (dans le périmètre de laquelle, ou à proximité immédiate duquel ont eu lieu la plus grande partie de ces attaques) ; du changement climatique et d’une forte progression pluri décennale de l’aménagement et de l’urbanisation des territoires de la côte Ouest. La notion de « crise » renvoie au caractère soudain de cette recrudescence, à la multiplicité et l’intrication de ses déterminants, aspects et conséquences (qui sont d’ordre à la fois environnemental, économique, social et politique).

<sup>2</sup> Le référé-liberté est une procédure d’urgence qui peut être intentée devant les juridictions administratives françaises, et dont le régime juridique est ainsi défini par l’article L. 521-2 du Code de la justice administrative : « *Saisi d’une demande en ce sens justifiée par l’urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public aurait porté, dans l’exercice d’un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

<sup>3</sup> Le risque est ici défini comme la situation qui résulte de l’exposition d’un enjeu à un aléa – ce n’est pas forcément le sens dans lequel il est employé par les auteurs des citations faites au cours de cet article. Dans cette perspective, le risque requin résulte donc de l’exposition des pratiquants de certaines activités à la présence de requins dont l’espèce est connue pour avoir été à l’origine d’un nombre d’attaques relativement élevé sur les personnes, en des circonstances plus ou moins précises. La « crise requin » réunionnaise, à cet égard, désigne la situation issue d’une concrétisation jugée paroxysmale du risque requin.

<sup>4</sup> Il n’est pas question ici de caractériser de manière exhaustive le risque requin réunionnais, mais simplement d’en donner une idée suffisante pour pouvoir comprendre les enjeux de la réflexion développée dans cet article. À l’échelle mondiale, le nombre d’attaques de requin et le taux de décès consécutif tendent à évoluer en sens inverse depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle : le nombre d’attaques non provoquées augmente tandis que le taux de décès consécutif diminue,

À deux cents kilomètres de La Réunion, Maurice ne connaît assurément pas de « crise requin », mais l'expérience de son île-sœur y est bien connue et incite depuis quelques années certains particuliers, ainsi que les représentants de leurs intérêts, à demander aux pouvoirs publics la prise en compte de l'existence d'un risque requin mauricien. C'est ainsi que l'*Association of Hoteliers and Restaurants (AHRIM)*, la *Sea Users Association* et divers particuliers ont entrepris en 2017 de contester l'autorisation environnementale relative à un projet de ferme aquacole, octroyée à la société *GrowFish* par le ministre mauricien en charge de l'environnement et du développement durable (prévue hors lagon sur la côte Ouest de l'île, le projet vise à créer une immense ferme aquacole, qui serait la plus vaste de l'Océan Indien). Le premier moyen des requérants, en ses deux premières branches, critiquait effectivement l'autorisation environnementale à deux titres : d'abord, pour avoir sous-estimé la probabilité d'accroissement du nombre de prédateurs marins (et notamment, de requins) dans la zone des cages d'aquaculture une fois installées et ses environs (cette zone étant relativement proche du lieu d'exercice de multiples activités maritimes pratiquées, en particulier, par de nombreux touristes) ; ensuite, pour avoir en conséquence sous-calibré les prescriptions destinées à éviter ou réduire cet aléa.

L'objet de l'article est de permettre une première comparaison entre les décisions rendues par la juridiction administrative française et la juridiction mauricienne de première instance compétente pour les contentieux relatifs à l'environnement et à l'utilisation des sols (the *Environment and Land Use Appeal Tribunal*, ci-après le tribunal environnemental mauricien ou le tribunal). La jurisprudence administrative française en la matière est dominée par l'ordonnance de référé-liberté rendue le 13 août 2013 par le Conseil d'État, statuant en appel de l'ordonnance rendue en première instance par le Tribunal administratif de La Réunion<sup>5</sup>, et toujours d'actualité comme ces deux juridictions l'ont récemment rappelé<sup>6</sup>. Quant au tribunal environnemental mauricien, il a inauguré la

---

tous deux d'une manière très prononcée (source : <https://www.floridamuseum.ufl.edu/shark-attacks/trends/fatalities/> – consulté le 8 septembre 2019). Dans ce contexte, les attaques survenues à La Réunion aboutissent à une surreprésentation de l'île dans les statistiques mondiales relatives aux attaques de requins, tant en ce qui concerne leur nombre que – et bien plus franchement encore – le taux de décès consécutifs à celles-ci (voir par exemple, sur ce point : F. TAGLIONI et S. GUILTAT, « Le risque d'attaques de requins à La Réunion – Éléments d'analyse des attaques et contextualisation d'une gestion contestée », *EchoGéo*, 2015, <https://journals.openedition.org/echogeo/14205#tocto2n4> – consulté le 8 septembre 2019).

<sup>5</sup> C.E., ord., 13 août 2013, *Ministre de l'Intérieur c./ Commune de Saint-Leu* (affaire n° 370.902) – A.J.D.A., 2013, p. 2105 (note O. LE BOT) ; R.J.O.I., 2014, n° 18 (note L. PEYEN, disponible en ligne : <https://www.rjoi.fr/index.php?id=5954> – dernière consultation le 19 septembre 2019).

<sup>6</sup> T.A. La Réunion, ord., 5 juillet 2019, *Association Océan Prévention Réunion et autres* (affaires n° 1901011, 1901012, 1901013, 1901014) ; et le rejet lapidaire de l'appel fait contre cette ordonnance devant le Conseil d'État, au motif que celui-ci était manifestement mal fondé – C.E., ord., 25 juillet 2019, *Association Océan Prévention Réunion et autres* (affaire n° 432.876).

jurisprudence mauricienne en matière de risque requin par un jugement du 30 avril 2019<sup>7</sup>, immédiatement et intégralement contesté devant la Cour suprême par les parties perdantes.

L'existence d'un recours pendant devant la Cour suprême mauricienne limite certes la portée de la comparaison amorcée à travers cette réflexion, en ce que le jugement du tribunal pourrait être censuré ou amendé. Toutefois, cette comparaison n'en présente pas moins un intérêt de principe : elle montre que les juridictions des deux pays, ayant à appréhender le risque requin invoqué devant elles, ont toutes deux, en cherchant à évaluer ce risque, été conduites à spécifier les principes juridiques devant structurer sa gestion et donc à prescrire – d'une manière plus ou moins précise et impérative, il est vrai – le cadre juridique au sein duquel doit être conçue et appliquée la politique de cette gestion (l'étude montre ainsi l'ampleur des enjeux juridiques de l'arrêt que la Cour suprême mauricienne est appelée à rendre). Si ces structures juridiques apparaissent foncièrement différentes (I), cette divergence structurelle ne doit pas conduire à occulter l'existence d'importantes convergences méthodologiques dans les raisonnements des deux juridictions (c'est-à-dire dans la manière dont ces structures juridiques pourtant différentes sont appelées à jouer), de nature à justifier le développement d'interactions entre l'approche réunionnaise de réduction de ce risque et l'approche mauricienne de précaution (II).

## **I.- La différence des structures juridiques de gestion du risque requin impliquées par ses approches judiciaires française et mauricienne**

Confronté à un risque requin qu'il a caractérisé comme étant « *mortel* », et dont il a qualifié l'intensité d'« *exceptionnelle* », le Conseil d'État a estimé que la situation nécessitait la mise en place d'un régime de prévention à deux vitesses (A). Confronté à un risque requin impossible à caractériser et à qualifier, en l'état de la situation et à défaut des connaissances scientifiques et techniques pertinentes, le tribunal environnemental mauricien a jugé pour sa part que les pouvoirs publics devaient définir et mettre en œuvre, en la matière, une approche globale de précaution (B).

---

<sup>7</sup> Le jugement du tribunal environnemental mauricien est accessible au lien suivant : [http://eluat.govmu.org/English/Documents/determinations/Year%202019/1502-17%201507-17%20Ahrim%20Sea%20users%20association%20vs%20Minister%20of%20Social%20Security.pdf?fbclid=IwAR0ZD\\_ZIHObDlfVkGKmkYCE354AglbhY7uyqer7MS0Lns4ZhSviiGOKxy4](http://eluat.govmu.org/English/Documents/determinations/Year%202019/1502-17%201507-17%20Ahrim%20Sea%20users%20association%20vs%20Minister%20of%20Social%20Security.pdf?fbclid=IwAR0ZD_ZIHObDlfVkGKmkYCE354AglbhY7uyqer7MS0Lns4ZhSviiGOKxy4) (dernière consultation le 5 septembre 2019).

## **A.- Le risque requin réunionnais vu par la juridiction administrative : un « *risque mortel* » exceptionnel, nécessitant un régime de prévention à deux vitesses**

Il importe de souligner la complexité du raisonnement déployé par le Conseil d'État dans son ordonnance de référé-liberté du 13 août 2013 : la haute juridiction administrative développe et concilie tout à la fois deux approches juridiques du risque requin, dont l'identification est permise par la différence de portée existant entre les diverses propositions constitutives de son raisonnement<sup>8</sup>. La première est une approche générale, qui se donne à voir comme une interprétation du droit à la vie posé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, destinée à en dégager les principales implications en matière de risque requin (une obligation de « *réduction* » de celui-ci), et leurs déclinaisons extrêmes dans le contexte de la situation particulière de La Réunion (1). À cela vient se greffer une seconde approche qui consiste à tirer les conséquences, à cet égard, des contraintes purement procédurales du référé-liberté : le juge de celui-ci ne peut en tout état de cause intervenir qu'afin de prescrire la suppression à bref délai du risque requin, d'où une condition d'opérance qui limite considérablement la faculté, pour les parties, de lui demander de prescrire aux autorités administratives les mesures propres à assurer le respect de l'obligation de « *réduction* » dans l'ensemble de ses éléments (2). La conciliation des deux approches s'opère sur le terrain temporel : l'obligation de privilégier la soustraction massive des enjeux à l'aléa s'impose le temps qu'émergent d'autres orientations aussi efficaces pour garantir le droit à la vie, mais moins contraignantes du point de vue du principe de liberté de la pratique des sports et loisirs de nature (3).

### **1 – Le droit à la vie, source apparente d'une obligation générale de « *réduction* » du risque requin, aux implications extrêmes dans le cas réunionnais**

Le Conseil d'État a été amené à spécifier quelles sont, en la matière, les implications du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (considérant n° 5). La juridiction administrative suprême estime apparemment qu'il en résulte l'obligation générale, pour les « *autorités administratives compétentes* », de « *déterminer les mesures les mieux à même de réduire les risques d'attaques de requins, et leur degré d'urgence, en tenant compte de leur faisabilité, de leur efficacité, de leurs coûts et de leurs inconvénients, au vu notamment des études scientifiques et des expérimentations menées* » (considérant n° 8). Cette obligation est plutôt indéterminée *a priori* :

---

<sup>8</sup> La structure de ce raisonnement n'a pas été, jusqu'ici, bien mise en évidence dans les commentaires juridiques de l'ordonnance. Cette difficulté d'appréhension sera abordée dans la deuxième partie de l'article, dont l'objet est plus adéquat à cet égard.

elle se caractérise effectivement par la généralité de l'objectif poursuivi (« *réduire les risques d'attaques de requins* »), et l'important pouvoir discrétionnaire reconnu aux autorités administratives pour déterminer la nature et la temporalité des mesures poursuivant cet objectif (les plus appropriées à cet égard doivent être retenues, au terme d'une mise en balance de leur « *faisabilité* » et de leur « *efficacité* » d'une part, « *de leurs coûts et de leurs inconvénients* » d'autre part, opérée en prenant considération les évaluations scientifiques et techniques existantes). Cette indétermination se justifie par la prise en compte de trois variables, dont l'ampleur ne peut s'apprécier qu'*in concreto*, et qui peut amener à retenir des modalités de mise en œuvre de l'obligation très diverses (et qui s'avèrent extrêmes dans le cas réunionnais).

Prenant le droit à la vie pour fondement de son contrôle, le Conseil d'État souligne tout d'abord, en substance, qu'une attaque de requin met celui-ci plus ou moins en cause, en fonction de son résultat (entre la victime indemne et la victime décédée, le champ des blessures possibles est vaste). La mise en cause est d'autant plus directe que les « *risques d'attaques de requins* » correspondent à un « *risque mortel* » particulièrement élevé, et à cet égard le risque statistique est jugé particulièrement élevé à La Réunion<sup>9</sup>.

Le Conseil d'État souligne ensuite qu'il convient d'apprécier si un « *risque mortel* » peut être normalement mis à la charge des personnes qui, informées de l'existence de celui-ci (indépendamment de la source, ou des sources, de l'information en question), choisissent en toute légalité de le courir à travers « *la pratique d'une activité sportive ou de loisirs* ». En l'occurrence, le « *risque mortel* » est statistiquement si élevé que la haute juridiction administrative conclut à une anormalité absolue : quelle que soit « *l'activité* » en question, il est rigoureusement anormal de laisser le pratiquant supporter la charge de ce risque. Une subtile gradation est toutefois perceptible à cet égard : le degré d'anormalité est maximal s'agissant d'une activité de baignade qui s'est avérée « *ordinaire* » et « *proche du rivage* », et s'avère donc légèrement moindre en ce qui concerne les « *sports de glisse* »<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que onze attaques de requins, dont cinq mortelles, ont eu lieu entre juin 2011 et juillet 2013 à l'ouest de l'île de La Réunion ; [...] que l'existence d'un tel risque mortel [...]* » (considérant n° 6).

<sup>10</sup> « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que onze attaques de requins, dont cinq mortelles, ont eu lieu entre juin 2011 et juillet 2013 à l'ouest de l'île de La Réunion ; que si les victimes étaient pour la plupart des pratiquants de sports de glisse, la dernière, le 15 juillet 2013, était une adolescente qui se baignait à proximité du rivage ; que l'existence d'un tel risque mortel, notamment pour une activité ordinaire de baignade proche du rivage, révèle un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, qui excède ceux qui peuvent être normalement encourus lors de la pratique d'une activité sportive ou de loisirs par une personne avertie du risque pris* » (considérant n° 6).

Puisqu'il existe en l'occurrence une mise en cause du droit à la vie tellement importante, qu'il n'est pas concevable de laisser les pratiquants des activités maritimes concernées supporter la charge du risque mortel, il incombe aux autorités administratives compétentes de définir et de mettre en œuvre les mesures spéciales appropriées en vue de la réduction de ce risque. Est-ce le cas en l'espèce ? Manifestement pas, et c'est pourquoi le Conseil d'État conclut en ce sens que la « *situation résultant de la multiplication des attaques de requin, notamment de celles qui se sont produites à proximité du rivage* », particulièrement « *exceptionnelle* », « *impose aux autorités publiques de déterminer d'urgence les mesures de leur compétence de nature à réduire ce danger* » (considérant n° 7). En l'espèce, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative est donc annihilé en ce qui concerne la temporalité d'adoption des mesures destinées à « *réduire les risques d'attaques de requins* ».

## **2 – Le poids des contraintes procédurales du référé-liberté : une application de l'obligation de « réduire » le risque requin, limitée à l'objectif de sa suppression à bref délai**

La démarche explicitée ci-dessus a une portée générale : elle a vocation à s'appliquer à d'autres hypothèses que la situation réunionnaise, et surtout dans d'autres cadres juridiques que celui d'une action en référé-liberté. La généralité de cette portée est évidemment due au fait que la procédure de référé-liberté, dédiée à la sauvegarde des libertés fondamentales, contraint le juge à développer son raisonnement à partir de fondements juridiques dont la portée est par nature très large. Toutefois, ce cadre contentieux comporte d'autres particularités qui, à l'inverse, contraignent le juge du référé-liberté à devoir assurer le respect de ces libertés fondamentales dans une perspective très restreinte, qui est donc loin d'épuiser l'ensemble des implications de ces dernières. C'est pourquoi l'office du juge du référé-liberté est ainsi spécifié dans le domaine du droit à la vie : « *lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale [première condition], et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures [deuxième condition], le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence* » [portée de l'office du juge] (considérant n° 5). Il est précisé, s'agissant de la deuxième condition, que le juge des référés peut « *le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre* » (considérant n° 5). L'ordonnance de 2013 n'innove guère à ce sujet : le Conseil d'État ne fait alors que s'appuyer sur une jurisprudence établie en 2011 dans l'objectif d'établir une

ligne de partage entre les fonctions respectives des trois référés d'urgence, pour les hypothèses où le requérant entendrait faire prévenir ou cesser une situation de péril trouvant sa cause dans la carence ou l'action d'une autorité administrative<sup>11</sup>.

- La démarche générale suivie par le Conseil d'État cadre parfaitement, à certains égards, avec l'office du juge du référé-liberté ainsi spécifié en vue de la sauvegarde du droit à la vie. En effet, le « *risque mortel* » relevé par le Conseil d'État au titre de cette démarche générale, s'avère si important qu'il représente à lui seul un « *danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes* », reprenant à ce risque son caractère relatif à l'impossibilité absolue d'en laisser la charge aux pratiquants des sports et loisirs de nature concernés (considérant n° 6)<sup>12</sup>. Le Conseil d'État relève ensuite l'existence d'une situation de carence des autorités administratives : les diverses limitations municipales de l'accès à la mer, le lancement par l'État d'un « *programme d'études sur le comportement des deux espèces de requins côtiers en cause* », puis diverses interdictions préfectorales de pratiquer certaines activités de loisirs, se sont avérées « *insuffisantes pour remédier à la situation* » (considérant n° 7). Il y a donc une carence des autorités administratives, à laquelle est imputée le « *danger caractérisé et imminent* », et c'est ce qui justifie que celle-ci soit qualifiée d'« *atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit au respect de la vie* ». La condition d'urgence est jugée remplie de ce fait (considérant n° 7).

- En revanche, il importe de souligner qu'au titre de la définition de l'office du juge des référés en matière de garantie du droit à la vie (considérant n° 5), ne sont pas évoquées des mesures de nature à « *réduire les risques d'attaques de requin* » (comme cela a été le cas jusqu'à présent), mais des mesures « *de nature à faire cesser* » le « *danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes* » créé par l'autorité publique (ce qui est bien plus précis). Cette précision résulte du fait que l'office du juge du référé-liberté est d'assurer en urgence la « *sauvegarde* » du droit à la vie, et qu'un tel degré de garantie ne peut être procuré par l'ensemble des catégories de mesures de réduction du risque requin, mais seulement par celles dont l'objet serait de mettre radicalement et immédiatement fin audit « *danger* ». Cette précision correspond donc à une contrainte juridique pour le juge des référés : celui-ci ne peut ordonner que ce type de mesures<sup>13</sup>, ce qui suppose que la solution qu'elle représente soit disponible, à défaut de quoi le

---

<sup>11</sup> C.E., Sect., 16 novembre 2011, *Ville de Paris et S.E.M. Pariseine* (affaire n° 353.172), Rec. p. (avec conclusions de Damien Botteghi) – *A.J.C.T.*, 2012, p. 156 (observations L. MOREAU) ; *J.C.P.*, G, 2012, n° 24 (note O. LE BOT) ; *J.C.P.*, A, 2012, p. 2107 (note B. PACTEAU) ; *Procédures*, 2012, comm. n° 27 (S. DESGAS).

<sup>12</sup> C.E., ord., 13 août 2013, *Ministre de l'Intérieur c./ Commune de Saint-Leu* (affaire n° 370.902), *ibid.*

<sup>13</sup> L'apport de l'ordonnance de 2013 est précisément de retenir cette exigence d'immédiateté afin de préciser la portée de la jurisprudence *Ville de Paris et S.E.M. Pariseine* – sur ce point, voir O. LE BOT, *A.J.D.A.*, 2013, p. 2105.

juge ne pourrait rien ordonner. Elle ne correspond pas à un durcissement des obligations générales pesant sur les autorités administratives concernées (on serait d'ailleurs bien en mal de justifier un tel durcissement de la contrainte) : en tout état de cause, le juge du référé-liberté ne peut pas ordonner aux autorités administratives de prendre une mesure de réduction du risque requin dont l'objet serait autre que celui – radical – de « *faire cesser* » le « *danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes* » créé par l'autorité publique. Cette précision a donc pour effet de préserver le pouvoir discrétionnaire de ces autorités en vue de la détermination – même d'urgence donc – des mesures les plus appropriées pour réduire le risque requin.

Ce premier biais du référé-liberté fait sentir ses conséquences, tout au long de la démarche destinée à identifier les éventuelles mesures susceptibles d'être enjointes aux autorités administratives auxquelles se trouve imputée la situation résultant du risque requin réunionnais. Il explique pourquoi, après avoir passé en revue les différentes catégories de mesures visant à réduire les « *risques d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle des baigneurs ou des pratiquants de sports nautiques à la suite d'attaques de requins* » (identifiées grâce aux « *études comparatives internationales* » produites lors de l'instruction<sup>14</sup>), le Conseil d'État se focalise sur la recherche des mesures « *susceptibles de supprimer le risque d'attaques* » (considérant n° 10).

• Un autre biais du référé-liberté tient à ce que le juge ne peut, dans ce cadre, formuler d'injonctions que si leurs effets sont susceptibles de se produire « *dans un délai très bref* », quand bien même il s'agirait de mesures complémentaires à de premières prescriptions ordonnées en référé-liberté. Ainsi, le juge des référés ne peut ordonner n'importe quelle mesure de nature à « *supprimer le risque d'attaques* » : encore faut-il que la mesure prescrite aux autorités administratives puisse, en tout état de cause, produire ses résultats de manière pratiquement immédiate (considérant n° 9).

---

<sup>14</sup> « *il résulte de l'instruction, notamment des études comparatives internationales, que les risques d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle des baigneurs ou des pratiquants de sports nautiques à la suite d'attaques de requins peuvent être réduits, par tout ou partie des mesures suivantes : interdiction ou limitation de toutes les activités de loisirs nautiques ou de certaines d'entre elles dans les zones à risques ; signalisation de ces zones très visible et explicite sur les risques exceptionnels encourus en cas de non-respect de la réglementation et information générale des publics concernés susceptibles d'accéder à ces zones ; mise en place de dispositifs de surveillance des requins et d'alerte des personnes dans les zones où se pratiquent ces activités, lorsqu'elles ne sont pas interdites ; installation d'équipements faisant obstacle à l'entrée des requins dans des espaces ainsi sécurisés ou assurant leur pêche sélective ; enfin, prélèvement de requins des espèces dangereuses et non protégées, soit, à La Réunion, des requins-bouledogues et des requins-tigres, cette dernière mesure, controversée, semblant ne pouvoir être efficace que si les requins sont sédentarisés* » (considérant n° 5).

### **3 – Conciliation de l’interprétation et de l’application : l’obligation de privilégier la soustraction des enjeux à l’aléa, le temps de l’émergence d’autres orientations aussi efficaces pour garantir le droit à la vie**

Des biais que le cadre particulier du référé-liberté conduit à introduire dans la mise en œuvre de la démarche générale retenue par le Conseil d’État, il résulte un dédoublement de la temporalité de la réduction du risque requin.

D’une part, le juge du référé-liberté prend acte de l’accomplissement, par les autorités administratives compétentes, de leur obligation générale de « *déterminer d’urgence les mesures de leur compétence de nature à réduire* » le « *risque mortel* » en lequel s’analyse le « *risques d’attaques de requins* » à La Réunion. Le Conseil d’État relève effectivement que « *postérieurement à la notification de l’ordonnance attaquée, le préfet de La Réunion a décidé, par un arrêté en date du 26 juillet 2013, l’interdiction de la baignade et de certaines activités nautiques, jusqu’au 1er octobre 2013, sauf dans le lagon et certaines zones aménagées et surveillées et, lors d’un entretien de presse le 26 juillet 2013, a annoncé le prélèvement à intervenir de quatre-vingt-dix requins des deux espèces responsables des attaques* », et que « *des autorités gouvernementales ont annoncé un plan comportant diverses autres mesures et études en vue de diminuer les risques d’attaques de requins autour de l’île* » (considérant n° 10).

D’autre part, dans la perspective bien plus particulière de ce que le juge du référé-liberté peut ordonner, le Conseil d’État souligne que le principal type de mesure susceptible de garantir aussi immédiatement qu’efficacement le droit à la vie est l’interdiction de la pratique des sports et loisirs de nature pertinents dans les zones où les personnes seraient trop exposées à la présence des requins à défaut d’un « *dispositif efficace de surveillance et d’alerte* » (considérant n° 10)<sup>15</sup>. À titre accessoire, la protection du droit à la vie nécessite également de « *mettre en place une signalisation adaptée des interdictions ou des limitations de baignade et d’activités nautiques, en précisant clairement la nature des risques, ainsi que d’assurer une information sur ces interdictions et risques non seulement de la population permanente mais aussi des personnes ne résidant pas habituellement dans l’île et qui sont donc moins sensibilisées à ces risque* » (considérant n° 10). D’où les injonctions prononcées en l’occurrence.

Le Conseil d’État tient à situer ces deux temporalités dans un cadre unique, celui de l’obligation générale de déterminer les mesures de réduction du risque requin, qui pèse sur les autorités administratives sur le fondement de l’article 2 de la Convention européenne des droits de l’homme. En effet, le juge tient à souligner que les mesures prescrites en référé le sont « *dans l’attente des effets éventuels des autres mesures annoncées ou envisagées* » (considérant n° 11). La

---

<sup>15</sup> C.E., ord., 13 août 2013, *ibid.*

situation réunionnaise n'ayant connu aucun changement notable depuis 2013, les préfets successifs de La Réunion ont donc, toujours dans cette « attente » de solutions alternatives immédiatement efficaces, reconduit à plusieurs reprises le principe d'interdiction de la pratique de certains sports et loisirs de nature<sup>16</sup>. Cette logique justifie d'ores-et-déjà les rares exceptions à l'interdiction en question, prévues par les arrêtés préfectoraux successifs (elle pourrait amener, ultérieurement, à devoir ne serait-ce qu'étendre ces exceptions<sup>17</sup>), la volonté des autorités publiques concernées de mutualiser leurs efforts pour soutenir les recherches scientifiques et techniques susceptibles de faire évoluer la situation (ce qui s'est traduit notamment par la création en 2016 du Centre de Ressources et d'Appui pour la réduction du risque requin – C.R.A.<sup>18</sup>), et la mise en œuvre sous la responsabilité de ce dernier de programmes de pêche préventive des requins des deux espèces impliquées dans les attaques<sup>19</sup>.

Dans cette « attente », la protection du droit à la vie s'effectue au détriment de la liberté de pratiquer les activités interdites de manière récurrente<sup>20</sup>, et les

---

<sup>16</sup> Il s'agit, suivant la terminologie des arrêtés préfectoraux successifs, de la pratique – dans la bande maritime des 300 mètres à compter du rivage – de « *la baignade, y compris lorsqu'elle s'effectue à l'aide d'un équipement type palmes, masque et tuba* » (sont donc notamment exclues du champ de l'interdiction : en tout état de cause, la plongée sous-marine ; la baignade au-delà de la bande des 300 mètres du rivage, à partir d'un bateau par exemple) et des « *activités nautiques utilisant la force motrice des vagues (surf, bodyboard, bodysurf, longboard, paddleboard)* » (la pratique de la voile – funboard, kite-surf en particulier – est donc exclue du champ de l'interdiction) – la référence à la bande maritime des 300 mètres à compter du rivage est destinée à associer les maires à la mise en œuvre des mesures d'interdiction et de leurs exceptions (espaces aménagés et surveillés hors lagon), compte tenu des pouvoirs de police dont ceux-ci disposent en matière de baignade et d'activités nautiques en vertu de l'article L. 2213-23 du Code général des collectivités territoriales. L'arrêté en vigueur est disponible ici : [http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/arrete\\_reglementation\\_baignade\\_et\\_actvites\\_nautiques\\_du\\_13.02.2019.pdf](http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/arrete_reglementation_baignade_et_actvites_nautiques_du_13.02.2019.pdf)

<sup>17</sup> C'est ainsi que le Préfet de la Réunion a récemment envisagé une abrogation de l'interdiction de pratiquer le surf actuellement en vigueur, suite à des expériences du C.R.A. dont les premiers résultats tendent à montrer la fiabilité de certains systèmes de protection individuelle (dispositifs individuels de répulsion à impulsion électrique, type *Shark Shield*) : la pratique du surf serait ainsi libre, moyennant le respect de l'obligation, pour chaque surfeur, de porter un tel dispositif – une réflexion étant en cours sur l'institution d'une aide financière à l'acquisition personnelle de ces dispositifs, afin qu'ils soient accessibles à tous. Sur ce point voir notamment *La Quotidien de La Réunion*, 22 septembre 2019, p. 7.

<sup>18</sup> Site internet : <http://www.info-requin.re/le-centre-de-ressources-et-d-appui-pour-la-r70.html> (dernière consultation le 9 septembre 2019).

<sup>19</sup> Voir le programme de pêche préventive 2018-2021 sur le site Internet du C.R.A. : <http://www.info-requin.re/le-programme-reunionnais-de-peche-de-prevention-r49.html> (dernière consultation le 9 septembre 2019).

<sup>20</sup> Sur ce point, voir les précisions de L. PEYEN, « Le statut juridique des mesures provisoires d'encadrement du 'risque requin' par le prisme de la jurisprudence », *R.J.O.I.*, 2014 (numéro spécial), pp. 162-169 – disponible en ligne : <https://www.rjoi.fr/index.php?id=6426#tocto3n19> (dernière consultation le 19 septembre 2019).

pratiquants qui choisissent d'enfreindre les interdictions en vigueur courent alors le risque, en cas d'attaques de requins, de voir opposer leur imprudence aux actions en responsabilité qu'ils choisiraient d'intenter contre l'État<sup>21</sup>.

## **B.- Le risque requin vu par le tribunal environnemental mauricien : un risque réel mais encore inqualifiable, nécessitant la définition d'une politique de précaution**

Tout comme l'ordonnance de référé-liberté rendue le 13 août 2013 par le Conseil d'État, le jugement rendu par le tribunal environnemental mauricien, le 30 avril 2019, donne à voir un raisonnement dont la structure apparente n'est pas des plus claires. Il n'en ressort pas moins que le tribunal adresse une mise en garde très ferme au Gouvernement mauricien, et que deux grandes lignes de raisonnement sont développées à cette fin. Le risque requin mauricien est tout d'abord considéré par le tribunal comme la cause et l'enjeu de la mobilisation du principe de précaution dans un cadre très spécifique, celui d'une procédure d'autorisation environnementale relative à un projet de ferme aquacole, au cœur du litige dont la juridiction était saisie (1). Toutefois, le tribunal développe à cet égard un raisonnement dont la portée s'étend bien au-delà de cette procédure particulière : le principe de précaution est effectivement mobilisé d'une manière telle, qu'il apparaît sous la plume du juge comme le vecteur probable d'une obligation d'intégrer le risque requin aux documents de planification relatifs au développement économique et aux espaces maritimes (2).

### **1 – Le risque requin, cause et enjeu de la mobilisation du principe de précaution dans le cadre d'une procédure d'autorisation environnementale relative à un projet de ferme aquacole**

Dans son jugement du 30 avril 2019, le tribunal environnemental mauricien censure à cet égard l'inapplication du « principe de précaution » par le ministre ayant accordé l'autorisation environnementale<sup>22</sup>. Non compris dans le droit statutaire mauricien, ce principe est considéré comme une ligne directrice de l'application de la procédure d'évaluation environnementale des projets, cette procédure étant quant à elle prévue par l'*Environment Protection Act*<sup>23</sup>. En

---

<sup>21</sup> C.A.A. Bordeaux, 28 mai 2018, *Bujon* (affaire n° 16BX02294).

<sup>22</sup> Nous ne traitons pas ici des points de crispation survenus en cours de procédure judiciaire, ni des questions de compétence du tribunal environnemental mauricien, ni de celles relatives à la recevabilité des requêtes. Elles sont importantes, mais sortent du cadre donné à cet article.

<sup>23</sup> Sur le statut du principe de précaution en droit mauricien, et sa mobilisation dans le cadre des procédures d'autorisation environnementale, voir O.J. LIM TUNG, « Rethinking the Regulation of Environment Impact Assessment and Precaution in Mauritius », *Journal of African Law*, 2017, pp. 227-251 – <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/AD1419C43F3591CA0E67318C613501B8/S0021855317000110a.pdf/reth>

l'occurrence, le tribunal cite le principe 15 de la Déclaration de Rio comme étant la source de ce principe de précaution, ce qui doit être souligné : il reconnaît ainsi à ce principe un certain degré de normativité dans l'ordre juridique interne mauricien, alors même que ce dernier est structuré par une vision dualiste de ses rapports avec les traités et accords internationaux<sup>24</sup>, et que de surcroît ce principe est issu d'une simple déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>25</sup>.

Pour déclarer le principe de précaution applicable en l'espèce, le tribunal environnemental mauricien estime en substance que le projet de ferme aquacole implique un risque requin correspondant à des « *threats of serious [...] damages* » au sens du principe 15 de la Déclaration de Rio<sup>26</sup>. Quelle est l'argumentation du tribunal environnemental mauricien à cet égard ? Les grandes lignes en sont les suivantes. D'une part, le tribunal considère que l'exploitation de la ferme aquacole générerait à coup sûr une activité sous-marine supérieure à celle caractéristique de l'équilibre actuel de l'écosystème de la zone, à tel point qu'il en résulterait une augmentation de la circulation des requins dans la région (c'est-à-dire, un aléa requin en tout état de cause plus fort qu'à l'heure actuelle). D'autre part, le tribunal estime que le principe même de cette augmentation rend nécessaire d'envisager dès à présent les dommages qui seraient susceptibles d'en résulter : autrement dit, des enjeux suffisamment importants seraient en tout état de cause exposés à cet aléa selon lui, de sorte qu'il apparaît nécessaire de prendre en considération sans tarder l'existence *de* risques requin. Procéder autrement serait faire preuve d'aveuglement ou d'un mépris insensé pour le « principe de précaution », selon le tribunal.

C'est pourquoi l'absence de données concrètes permettant de quantifier et de qualifier la présence de requins dans la région, le manque de connaissances disponibles sur les rapports entre l'exploitation de fermes aquacoles et le comportement des requins, les doutes existant quant à la pertinence d'une transposition au cas mauricien des résultats des études réalisées à La Réunion, et *a fortiori* l'absence d'attaques de requins, ne peuvent pas être invoqués en l'espèce pour nier la nécessité de mesures de prévention du risque requin et donc pour repousser l'échéance de celles-ci. En conséquence de son appréciation, le tribunal environnemental n'hésite pas à réprimander, sévèrement et à plusieurs reprises, les ministres mauriciens respectivement en charge de l'économie

---

[inking\\_the\\_regulation\\_of\\_environment\\_impact\\_assessment\\_and\\_precaution\\_in\\_mauritius.pdf](#) (dernière consultation le 5 septembre 2019).

<sup>24</sup> Sur ce point, voir par exemple M.J.N. MEETARBHAN, *Constitutional Law of Mauritius – Constitution of Mauritius with Commentaries*, 2017, 333 pp., spéc. pp. 253-261.

<sup>25</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement – document A/CONF.151/26 (Vol. I).

<sup>26</sup> La question du statut juridique des différentes espèces de requins (existence ou non d'une protection juridique et, le cas échéant, sources, modes et portée de la protection) n'est pas du tout évoquée par le tribunal environnemental mauricien.

maritime et de l'environnement. En particulier, il juge d'autant plus « dérisoire » la seule prescription que contient l'autorisation environnementale en vue de faire face au risque requin, que le projet de ferme aquacole est d'une ampleur sans égale : la prescription prévue oblige simplement le pétitionnaire à informer le ministre en charge de l'économie maritime, avant la réalisation du projet, de la méthodologie retenue pour déterminer la localisation exacte et le dispositif de mouillage des cages à poisson, ainsi des équipements de répulsion et de dissuasion retenus contre les requins.

Quelles conséquences pour l'autorisation environnementale ? À cet égard, le tribunal devait répondre à l'argumentation suivante, développée par certains requérants : faute de disponibilité de connaissances scientifiques et techniques suffisamment avancées pour pouvoir caractériser, quantifier et qualifier le risque requin mauricien, personne ne serait en tout état de cause en mesure de se prononcer sur l'adéquation des mesures qui seraient envisagées en vue de sa prévention, de sorte que le ministre mauricien en charge de l'environnement aurait dû refuser d'accorder l'autorisation environnementale. Sur ce point, le tribunal réserve le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative : c'est à elle que revient la charge de peser l'ensemble des paramètres du dossier et en particulier, s'agissant d'un projet de développement économique de très grande ampleur, de décider comment intégrer la prise en considération de ses impératifs économiques et de son impact environnemental. Le tribunal invite donc le ministre à réexaminer l'autorisation environnementale, à la lumière de son jugement.

## **2 – Le principe de précaution, vecteur probable d'une obligation d'intégrer le risque requin aux documents de planification relatifs au développement économique et aux espaces maritimes**

À défaut de connaissances scientifiques et techniques pertinentes, de quelles mesures de prévention de l'aléa requin, pourrait être bien assorti le projet de ferme aquacole et l'autorisation environnementale relative à celui-ci ?

Le tribunal environnemental s'est bien gardé de toute suggestion sur ce point, mais quelques éléments parsemés dans son raisonnement, une fois mis en relation, donnent une idée de la difficulté de l'équation à résoudre. Le tribunal s'est montré tout d'abord attentif à l'ampleur réelle du projet, au sujet de laquelle des doutes persistent : initialement conçu sur quatre sites en vue de dégager des économies d'échelle, le projet a ensuite été réduit à deux sites par le pétitionnaire pour tenir compte des premières réserves exprimées par l'un des futurs requérants (l'évaluation et l'autorisation environnementales ont porté sur le projet ainsi réduit), mais à condition de pouvoir être ultérieurement étendu sur deux sites supplémentaires (à cet égard, il importe de souligner que le tribunal n'a obtenu aucune garantie sur le fait qu'une nouvelle évaluation environnementale serait menée sur le projet d'extension). Le tribunal s'est ensuite inquiété de la proximité

du projet vis-à-vis des côtes mauriciennes, en tant que celles-ci sont affectées par une surpêche des requins côtiers et qu'une niche écologique se trouve ainsi dégagée et désormais susceptible d'être occupée par les requins des deux espèces les plus dangereuses (bouledogues et tigres) : il a relevé que l'effet attractif des cages à poisson pourrait inciter ces derniers à migrer vers cette niche écologique côtière, proche des zones d'activités de loisir. Dans le même ordre d'idées, le tribunal a estimé que même si un zonage réglementaire avait en l'occurrence identifié les zones dédiées à l'aquaculture sans prévoir aucune autre utilisation de la mer dans les espaces environnants, cela n'est et ne serait pas de nature à prévenir les risques qui dériveraient de l'attraction des requins dans les zones en question. En effet, les requins circulent et le tribunal retient même à cet égard la probabilité de mouvements migratoires entre La Réunion et Maurice, compte tenu de la proximité des deux îles.

Mis bout à bout et reformulés, ces centres d'intérêt du tribunal environnemental mauricien peuvent donner une première idée du type d'approche de précaution, qui pourrait être de nature à permettre l'octroi d'une autorisation environnementale au projet : 1. une réduction de l'ampleur du projet de ferme aquacole ; 2. un éloignement supplémentaire, vis-à-vis de la côte, de la zone prévue pour la réalisation du projet ; 3. une gestion raisonnée de la pêche des requins de récif, assortie le cas échéant d'opérations de réintroduction, afin de permettre à ceux-ci de reconquérir la niche écologique affectée par la surpêche et de limiter ainsi l'intérêt de ces zones côtières pour les requins tigres ou bouledogues. Insistons sur ce point qu'il s'agirait d'une approche de précaution, dont la vocation est d'être accompagnée d'un programme de recherche de nature à procurer les connaissances scientifiques et techniques pertinentes à propos des requins les plus susceptibles d'attaques, et dont les résultats permettraient de passer – à une échéance qu'il faut inévitablement situer dans le long terme – à la mise en place progressive d'une politique de prévention du *risque* requin.

Il importe de bien mesurer la portée économique et politique de l'approche de précaution ainsi schématisée *a priori*. D'une part, la réduction de la taille du projet impliquerait que la société *GrowFish* réduise à due proportion ses perspectives d'économies d'échelle, et un éloignement supplémentaire de la ferme aquacole vis-à-vis des côtes supposerait inévitablement pour elle de faire face à des coûts supplémentaires. En bref, il en résulterait une diminution de la rentabilité économique attendue du projet, telle que le pétitionnaire pourrait préférer y renoncer. D'autre part, c'est à plusieurs titres que la situation serait défavorable au Gouvernement mauricien. Déjà, en invitant les investisseurs potentiels à davantage de circonspection, elle compliquerait inévitablement la mise en œuvre de sa volonté politique de favoriser le développement de l'aquaculture, qui en l'occurrence se traduit en particulier par la mobilisation du *Board of Investment*. Ensuite, elle supposerait du Gouvernement mauricien, ni plus ni moins, qu'il revoie sa planification des espaces maritimes et/ou sa

politique de gestion intégrée des zones côtières, de manière à y intégrer pleinement la prise en considération du risque requin : la relocalisation des zones maritimes dédiées à l'aquaculture, et le développement d'une politique de gestion des populations de requins de récif, sont effectivement à ce prix (dans la mesure où cette hypothèse se concrétiserait, cela signifierait en l'occurrence que l'autorisation environnementale sollicitée par *GrowFish* ne pourrait probablement pas être délivrée avant que la politique du Gouvernement mauricien n'ait effectivement évolué en ce sens). Une telle révision de la politique maritime mauricienne supposerait plus fondamentalement que le Gouvernement reconnaisse le fait que le risque requin n'est pas nul à Maurice, ce qui apparaît problématique dans la mesure où certains arguments ministériels produits devant le tribunal environnemental mauricien ont une orientation exactement inverse.

Il n'est donc guère surprenant que le jugement du 30 avril 2019 ait suscité l'ire des ministres mauriciens respectivement en charge de l'environnement et de l'économie maritime, et celle de la société bénéficiaire de l'autorisation environnementale retoquée, au point que dès le 20 mai 2019, ces derniers ont entrepris de le contester devant la Cour suprême mauricienne par trois requêtes ciblant pratiquement toutes les appréciations du tribunal.

## **II. Les convergences méthodologiques des approches judiciaires françaises et mauriciennes du risque requin : des sources exploitables d'interactions**

Si les approches judiciaires du risque requin semblent différer foncièrement de la juridiction administrative française au tribunal environnemental mauricien, la portée de ces différences doit être sérieusement relativisée, pour deux raisons. La première tient à ce que ces deux juridictions ont dû et doivent composer avec, voire éventuellement compenser dans une certaine mesure, les inadaptations de leurs ordres juridiques respectifs en vue de permettre la gestion du risque requin (A). La seconde raison, quant à elle, tient à ce que l'approche réunionnaise de réduction du risque requin et l'approche mauricienne de précaution obéissent à des principes proches, cette proximité étant de nature à justifier des interactions en vue d'améliorer l'effectivité de la gestion de ce risque (B).

### **A.- La nécessité commune de pallier les imperfections des fondements juridiques sollicités face au risque requin réunionnais et mauricien**

Si cette nécessité apparaît flagrante dans le cas mauricien, il faut également relever par ailleurs qu'en dépit de sa cohérence apparente, le raisonnement de la juridiction administrative française repose sur des fondements juridiques dont la

solidité doit, elle aussi, faire l'objet de sérieuses améliorations. Cette faiblesse se fait sentir au regard d'une question que le raisonnement du tribunal environnemental mauricien amène à poser à propos de celui du Conseil d'État (1). Il apparaît alors que le droit à la vie, pour fonder juridiquement l'obligation de réduction du risque requin, a dû être concilié avec la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature (2). Plus encore, il en résulte que l'efficacité de cette obligation se trouve conditionnée par l'explicitation de cette liberté comme un droit fondamental de même rang que le droit à la vie, de même que par l'extension ouverte de ses fondements juridiques à l'objectif de protection de l'environnement (3).

### **1 – La vertu « *subversive* » du raisonnement judiciaire mauricien vis-à-vis de celui du Conseil d'État<sup>27</sup> : la mise en doute du droit à la vie comme fondement exclusif de l'obligation de réduire le risque requin**

- L'obligation de développer une approche de précaution en matière de risque requin, qui résulte du jugement rendu le 30 avril 2019 par le tribunal environnemental mauricien, est issu d'un raisonnement dont le fondement juridique apparaît fragile.

La fragilité est double. D'une part, le droit mauricien ne comprend pas un principe de précaution qui serait posé de manière générale et expresse, mais des procédures particulières (celle d'autorisation environnementale, en particulier) pour l'application desquelles une approche de précaution peut être éventuellement requise depuis 2011 par la jurisprudence, qui s'appuie ouvertement à cette fin sur le principe n° 15 de la Déclaration de Rio. D'autre part et surtout, il est douteux que le principe de précaution ainsi consacré soit applicable en l'état en matière de risque requin. En effet, le principe n° 15 a pour objectif exclusif de garantir la protection de l'environnement, comme l'indique clairement son énoncé : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». Or, ce n'est pas la protection de l'environnement qui est principalement en jeu dans l'affaire tranchée par le jugement du 30 avril 2019, mais bien la protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes, ainsi que des activités économiques dépendant des activités maritimes pratiquées par celles-ci. La protection de l'environnement n'est au mieux que l'accessoire de cette approche centrée sur la protection des

---

<sup>27</sup> L'adjectif « *subversive* » est ici entendu au sens dans lequel il a été employé dans un célèbre article de H. MUIR-WATT, « La fonction subversive du droit comparé », *R.I.D.C.*, 2000, pp. 503-527. L'auteur y montre de quelle manière le droit comparé constitue une « *voie de connaissance critique du droit* ».

personnes et des activités économiques : c'est le cas notamment en ce qui concerne l'intérêt du tribunal environnemental pour un mécanisme de protection et de renforcement des populations de requins de récifs, motivé par le souci d'éviter la colonisation de leurs habitats par les espèces dangereuses que sont les requins-bouledogues et les requins-tigres.

Le recours pendant devant la Cour suprême présente donc un double enjeu. Le premier est celui de l'ancrage du principe de précaution en droit mauricien, crucial d'un point de vue général pour le développement du droit mauricien de l'environnement. Le second ne se pose que dans la mesure où le principe de précaution serait conforté d'un point de vue général, et concerne sa portée : pour pouvoir être applicable à l'ensemble des problématiques du risque requin (et non pas dans le champ de certaines d'entre elles seulement), ce principe devrait voir son champ d'application singulièrement étendu par voie interprétative. Une telle interprétation serait possible en interprétant la notion d'« *environnement* » dans le sens global qui est celui dans lequel il est employé, par exemple, dans la Déclaration de Stockholm, produite à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972 – l'environnement naturel certes, mais aussi artificiel c'est-à-dire économique, social, culturel et politique<sup>28</sup>. Mais la Cour suprême mauricienne pourrait d'autant plus difficilement aller en ce sens qu'elle ferait alors preuve d'un certain anachronisme au regard du droit international : cette vision de l'environnement a effectivement été battue en brèche par les précisions conceptuelles apparues dans les années 1980 (où se forge la problématique des rapports entre la protection de la nature d'une part<sup>29</sup>, le développement économique, social, culturel et politique d'autre part<sup>30</sup>), puis par la Déclaration de Rio qui synthétise cette problématique à travers la notion de « *développement soutenable* » et assimile à cet égard la notion d'environnement à celle de nature.

Les enjeux de cette double fragilité apparaissent d'autant plus prononcés que le droit à la vie, consacré par l'article 4 de la Constitution mauricienne, apparaît insusceptible d'être interprété d'une manière analogue à celui posé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme : il ne pourrait donc offrir une base juridique alternative au principe de précaution. Certes, la Convention européenne des droits de l'homme a fait l'objet d'une application à Maurice antérieurement à son indépendance, de sorte que bien des droits fondamentaux consacrés par la Constitution mauricienne y trouvent leur inspiration sinon leur texte, et que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg

---

<sup>28</sup> Le texte en est disponible ici : [https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration\\_finale\\_conference\\_stockholm\\_1972.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf) (dernière consultation le 3 octobre 2019).

<sup>29</sup> Charte mondiale de la nature – Assemblée générale des Nations unies, résolution 37/7 du 28 octobre 1982.

<sup>30</sup> Déclaration sur le droit au développement – Assemblée générale des Nations unies – résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

constitue aujourd'hui encore une ressource interprétative à leur égard. Toutefois, la Cour suprême a toujours été très claire sur le fait que cette jurisprudence n'a aucun caractère d'autorité dans l'ordre juridique mauricien, et doit voir son statut juridique strictement limité à celui de simple ressource interprétative d'usage discrétionnaire<sup>31</sup>. À cet égard, il importe de souligner que le droit à la vie consacré par la Constitution mauricienne, s'il reprend la majeure partie du texte de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne comporte pas la phrase introductive de ce dernier (« *Everyone's right to life shall be protected by law* »), dont l'interprétation a permis à la Cour européenne des droits de l'homme de construire la jurisprudence sur laquelle le Conseil d'État s'est appuyé dans son ordonnance de 2013<sup>32</sup>. Le droit à la vie consacré par la Constitution mauricienne a donc pour seul objet de garantir une protection contre l'usage de la force meurtrière dans les rapports humains, de sorte que la jurisprudence en question ne paraît en tout état de cause pas constituer une ressource adéquate en vue de son interprétation au-delà de cet objet limité<sup>33</sup>.

- Deux cents kilomètres au Sud-Ouest, l'obligation de réduction du risque requin semble, par comparaison, disposer d'un fondement juridique on ne peut plus solide : le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, expressément mobilisé au point de départ du raisonnement du Conseil d'État. En effet, si le principe de précaution est explicitement consacré dans l'ordre juridique interne français (article 5 de la Charte de l'environnement notamment, qui a une valeur constitutionnelle), il n'est clairement pas applicable à la gestion du risque requin réunionnais dans son ensemble : son objet est seulement d'éviter la création de risques encore indéterminables (alors que le risque requin réunionnais est connu, quantifié et qualifié), dont la réalisation se traduirait par des dommages graves et irréversibles, soit à l'environnement, soit à l'environnement et *de ce fait* à la santé humaine<sup>34</sup>. La question de son application n'est à envisager que dans certains champs pertinents, tels que les enjeux

---

<sup>31</sup> Sur ces points, voir par exemple M.J.N. MEETARBHAN, *Constitutional Law of Mauritius – Constitution of Mauritius with Commentaries*, *op. cit.*, spéc. pp. 25-26.

<sup>32</sup> Le texte de la Constitution mauricienne, à jour des révisions constitutionnelles intervenues depuis son entrée en vigueur, est disponible sur le site du Parlement mauricien : <http://mauritiusassembly.govmu.org/English/constitution/Pages/constitution2016.pdf> (dernière consultation le 22 septembre 2019).

<sup>33</sup> Sur la portée du droit à la vie garanti par la Constitution mauricienne, voir notamment M.J.N. MEETARBHAN, *Constitutional Law of Mauritius – Constitution of Mauritius with Commentaries*, *op. cit.*, spéc. pp. 35-39.

<sup>34</sup> Pour un bilan récent de l'objet et du champ d'application du principe constitutionnel français de précaution, effectué dans une perspective comparative, voir les propos introductifs du rapport de la recherche dirigée par S. FANTONI-QUINTON et J. SAISON-DEMARS, *Le principe de précaution face à l'incertitude scientifique : l'émergence d'une responsabilité spécifique dans le champ sanitaire*, Université de Lille II, 2016, 386 pp., spéc. pp. 11-23. Disponible en ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480575/document> (dernière consultation le 3 octobre 2019).

sanitaires liés à la consommation ou à la commercialisation de la chair des requins tigre et bouledogue : deux arrêtés préfectoraux de 1999 et 2006 ont ainsi interdit cette commercialisation à La Réunion, au motif d'un risque potentiel de contamination de cette chair par la toxine de la Ciguatera, dont le caractère sérieux est aujourd'hui contesté par la voie d'une demande d'abrogation desdits arrêtés ; l'objectif poursuivi par les contestataires, *via* un retour à la liberté de commercialiser la chair de requin, est de favoriser la reprise d'une pêche dont l'un des effets serait de contribuer à la régulation des populations des requins concernés, et donc à la mitigation de l'aléa que représentent ceux-ci.

En posant clairement le risque requin comme la cause (du fait de son existence) et l'enjeu (du point de vue de son évaluation, et de la définition d'une politique à son égard) de la mobilisation du principe de précaution, le tribunal environnemental mauricien invite cependant à tester la solidité de ce fondement juridique : qu'est-ce qui justifie la mobilisation, par la juridiction administrative française, du droit à la vie comme fondement de son raisonnement ? D'une part, il est évident que le risque requin réunionnais constitue la cause de la mobilisation du droit à la vie (en raison de son caractère « *mortel* » et de l'intensité qualifiée d'« *exceptionnelle* » du risque ainsi caractérisé). D'autre part, tout semble indiquer (voir *supra*) que l'enjeu de cette mobilisation a été de donner un fondement juridique à l'obligation générale, pour les « *autorités administratives compétentes* », de « *déterminer les mesures les mieux à même de réduire les risques d'attaques de requins, et leur degré d'urgence, en tenant compte de leur faisabilité, de leur efficacité, de leurs coûts et de leurs inconvénients, au vu notamment des études scientifiques et des expérimentations menées* ».

Toutefois, le rapport ainsi établi suscite une gêne certaine : droit des plus fondamentaux et impératifs (parce que l'exercice des autres droits fondamentaux suppose que leurs titulaires soient en vie, et donc que le droit à la vie soit effectivement garanti), le droit à la vie apparaît effectivement mal assorti à une obligation de réduction du risque requin dont la portée est définie en termes relatifs. En effet, cette notion de « réduction », propre au risque requin, suppose que les autorités publiques doivent faire le nécessaire pour parvenir à atténuer le caractère « *mortel* » et le degré d'intensité de ce risque, sans être cependant en mesure de garantir la suppression de ce caractère ou le degré zéro du risque requin. La question se pose alors de savoir si un fondement juridique autre que le droit à la vie n'a pas été mobilisé d'un point de vue matériel, puis mis en relation et concilié avec ce droit (ce qui expliquerait que sa portée ait été relativisée), pour fonder l'obligation générale de « *réduire* » le risque requin qui incombe aux autorités publiques d'après le Conseil d'État. Tel est bel et bien le cas.

## **2 – L’obligation de réduction du risque requin : une obligation positive issue du droit à la vie et d’une interprétation raisonnable destinée à prendre en compte la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature**

Posé par l’article 2 de la Convention européenne des droits de l’homme, le droit à la vie est source d’obligations positives pour les autorités publiques, dont le domaine ne se limite pas à celui – classique – de leur usage de la force meurtrière mais s’avère général : elles ont ainsi l’obligation d’agir pour protéger le droit à la vie contre toute atteinte volontaire ou involontaire susceptible d’y être portée, il ne suffit pas qu’elles s’abstiennent d’y porter elles-mêmes atteinte<sup>35</sup>. La Cour européenne des droits de l’homme considère effectivement que la première phrase de cette disposition – « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi* » – peut être interprétée d’une manière autonome par rapport aux autres énoncés qu’elle contient (lesquels sont tous relatifs à l’usage de la force meurtrière entre personnes) : les obligations positives dégagées à ce titre ont donc une portée générale. Surtout, la Cour européenne des droits de l’homme, tirant les conséquences de la prééminence qu’elle accorde au droit à la vie vis-à-vis des autres droits garantis par la Convention européenne des droits de l’homme (puisque la vie constitue la condition de jouissance de ces autres droits fondamentaux)<sup>36</sup>, a précisé ces obligations positives en un volet matériel et un volet procédural qui s’avèrent particulièrement contraignants pour les autorités publiques, notamment dans le domaine des risques naturels – auxquels il est possible d’assimiler le risque requin en dépit de son caractère biotique<sup>37</sup>. La Cour européenne des droits de l’homme a spécifié que ces obligations positives doivent être comprises et appliquées de manière raisonnable : leur violation ne peut résulter que de l’existence d’un risque certain et immédiat pour la vie des personnes concernées, et de la carence des autorités publiques à prendre les mesures préventives que l’on pouvait raisonnablement attendre d’elles au vu des caractéristiques de ce risque<sup>38</sup>.

Dans ce contexte jurisprudentiel, l’obligation de simplement « *réduire* » le risque requin, mise à la charge des autorités publiques, semble bien correspondre à une interprétation raisonnable des obligations positives qui leur incombent en vue de prévenir les atteintes involontaires à la vie. Mais quel est le critère d’une

---

<sup>35</sup> Cette catégorie d’obligations positives, relatives à la prévention des atteintes à la vie, a été dégagée par voie interprétative et constamment enrichie à partir d’un arrêt *LCB c./Royaume-Uni* (affaire n° 23413/94), rendu le 9 juin 1998 par la Cour européenne des droits de l’homme.

<sup>36</sup> Sur ce point, voir par exemple l’arrêt *Pretty c./Royaume-Uni* (affaire n° 2346/02), rendu par la Cour européenne des droits de l’homme le 29 avril 2002.

<sup>37</sup> La jurisprudence en ce domaine résulte en particulier de l’arrêt *Boudaïeva c./Russie* (affaire n° 15339/02), rendu par la Cour européenne des droits de l’homme le 20 mars 2008.

<sup>38</sup> La jurisprudence sur ce point a été initiée par l’arrêt *Osman c./Royaume-Uni* (affaire n° 23452/94), rendu en Grande Chambre par la Cour européenne des droits de l’homme le 28 octobre 1998.

interprétation raisonnable en matière de risque requin ? La première hypothèse à évoquer consiste en l'impossibilité pratique de supprimer le caractère « *mortel* » des attaques ou d'atteindre le degré zéro du risque requin. Or, une telle justification n'est manifestement pas celle retenue par le Conseil d'État : celui-ci opte précisément en faveur de l'option de la suppression immédiate de ce risque en l'occurrence, en exigeant la mise en œuvre effective d'une mesure consistant – radicalement – à soustraire massivement les enjeux à l'aléa, c'est-à-dire de l'interdiction de la pratique de la baignade et de certaines activités nautiques. Puisqu'il est tout à fait possible de supprimer un risque requin, il faut également écarter l'explication suivant laquelle les contraintes procédurales du référé-liberté auraient abouti à donner, au juge administratif, la grâce nécessaire pour ordonner l'impossible ! L'absurdité de cette première hypothèse permet toutefois de toucher du doigt le véritable critère de l'interprétation raisonnable en l'occurrence : si les mesures de prévention du risque requin, qu'il incombe aux autorités publiques de prendre en vue de sauvegarder le droit à la vie, doivent se limiter à poursuivre la réduction de ce risque pour qu'il soit raisonnable de les mettre à la charge de celles-ci, c'est précisément parce que la stratégie consistant à supprimer ce risque est jugée excessive de manière générale, compte tenu du fait qu'elle ne peut seulement se traduire à l'heure actuelle que par l'interdiction de la baignade et de certaines activités nautiques (si cette stratégie apparaît acceptable à La Réunion, c'est uniquement en raison du caractère exceptionnel du risque requin que connaît l'île). Ainsi apparaît le critère de l'interprétation raisonnable des obligations positives qui incombent aux autorités publiques en matière de risque requin : si l'interdiction des activités en question apparaît excessive d'un point de vue général, ce ne peut être qu'en raison du fait que celles-ci obéissent à un principe de liberté.

La mobilisation d'une liberté de pratiquer la baignade et les activités nautiques apparaît, dans l'ordonnance du Conseil d'État, à travers sa référence à la théorie de l'acceptation des risques appliquée dans le cadre du contentieux de la responsabilité des accidents survenus au cours de la pratique des sports et loisirs de nature. Cette théorie s'applique à toute « *personne avertie* » de l'existence d'aléas inhérents au milieu naturel au sein duquel elle souhaite pratiquer une activité sportive ou de loisir (quelles que puissent être les sources de cet état d'avertissement : expérience, signalisation, *etc.*), dans l'hypothèse où elle entreprend effectivement cette activité. La logique de cette théorie est la suivante : certains aléas étant inhérents au cadre naturel dans lequel doit se dérouler l'activité de sport ou de loisir, l'exposition de ses pratiquants à ceux-ci n'est pas permanente mais ponctuelle, de sorte que ce sont ces pratiquants qui créent le risque naturel à leur égard en entreprenant effectivement cette activité ; ce risque naturel étant particulier à tous égards, il est normal que sa charge – c'est-à-dire, le soin d'éviter sa concrétisation et l'obligation de supporter la responsabilité des dommages consécutifs à celle-ci – incombe à chacun des pratiquants en question,

dans la mesure où il est possible qu'il soit réputé être à même de supporter cette charge ; cette condition implique l'exigence d'avertissement du pratiquant (c'est une sous-condition de principe : à défaut, il serait impossible d'exiger de lui toute démarche tendant à éviter la concrétisation du risque), et l'exigence du caractère normal de la charge (cette sous-condition concerne la portée de la première : il est impossible d'exiger d'un pratiquant la mise en œuvre de démarches d'évitement au-delà d'un certain seuil quantitatif et qualitatif)<sup>39</sup>. Cette théorie repose donc sur un fondement général – la liberté d'exercer des activités de sport et de loisirs, quand bien même la création de risques naturels particuliers serait inhérente à cet exercice – et exprime l'une des conditions d'exercice de cette liberté : l'obligation, pour le pratiquant, d'assumer la charge de ces risques tant qu'il est objectivement en mesure de supporter celle-ci. Or, cette liberté et sa condition d'exercice sont des principes généraux, dont le champ d'application ne se réduit pas à celui de la responsabilité administrative : ils participent au cadre juridique dans lequel les autorités administratives doivent prendre leurs décisions, et c'est précisément au sein de ce cadre que le Conseil d'État développe son raisonnement dans l'ordonnance de 2013.

La démarche du Conseil d'État consiste donc, en substance, à mettre en rapport le droit à la vie avec la liberté de pratiquer la baignade et certaines activités nautiques, puis à rechercher les conditions de leur conciliation. C'est dans ce cadre juridique que l'obligation générale de « réduction » du risque requin se comprend. D'une part, le Conseil d'État estime en substance que si le pratiquant crée le risque requin à son égard en se mettant à l'eau (acte par lequel il entreprend effectivement de s'y adonner à certaines activités : baignade, sports de glisse, *etc.*), le fait que la concrétisation de ce risque puisse par principe lui être fatale n'est pas en lui-même suffisant pour que le pratiquant averti puisse ne pas être réputé à même de supporter la charge du risque ainsi caractérisé. Ce pratiquant peut effectivement mettre en œuvre certaines démarches d'évitement, ne serait-ce que prendre en compte l'état de la mer, les conditions météorologiques, l'heure de la journée, la présence et le nombre d'autres pratiquants, la plus ou moins grande proximité d'un poste de secours ouvert, avant de prendre la décision de se mettre à l'eau. D'autre part, le fait que la concrétisation du risque requin puisse par principe être fatale au pratiquant, parce qu'il doit s'analyser comme une mise en cause du droit à la vie, justifie selon le Conseil d'État que la mise du risque à

---

<sup>39</sup> Pour expliquer ainsi la théorie du risque accepté, bien connue en matière de responsabilité administrative, et ici envisagée seulement en ce qui concerne l'exercice des sports et loisirs de nature, nous avons simplement utilisé la notion de risque définie en introduction de cet article (situation résultant de l'exposition d'un enjeu à un aléa). L'avantage de cette méthodologie est de rendre compte de manière cohérente de tenants et aboutissants de cette théorie, ce que la seule analyse d'une matière particulièrement jurisprudentielle et casuistique ne permet que difficilement – voir, par exemple, les difficultés de systématisation relevées par M. CARIUS, « La police administrative et les activités sportives de pleine nature », *R.J.E.*, 2001, pp. 173-199.

la charge du pratiquant (qui constitue en elle-même une reconnaissance de sa liberté de pratiquer la baignade et les activités nautiques concernées) soit doublée de la création, à la charge des autorités publiques compétentes, d'une obligation de « réduire » ce risque. Cette obligation a ainsi pour objet d'atténuer la probabilité que l'exercice de cette liberté, autrement dit la création de ce risque naturel particulier, amène à sa concrétisation sous la forme d'une attaque éventuellement fatale. Autrement dit, cette obligation a pour objet d'optimiser les conditions d'exercice de cette liberté, à travers l'atténuation de la charge du risque pesant effectivement sur le pratiquant. La liberté en question comprend ainsi une seconde condition d'exercice, dont la réalisation incombe toutefois aux autorités publiques concernées. En revanche, comme le risque requin réunionnais représente un « *risque mortel* » dont l'intensité est exceptionnelle, le fait que la concrétisation de ce risque puisse par principe être fatale au pratiquant qui le crée à son égard en se mettant à l'eau est jugé suffisant, par le Conseil d'État, pour que le pratiquant averti puisse ne pas être réputé à même de supporter la charge du risque ainsi caractérisé et qualifié (autrement dit, les démarches d'évitement susceptibles d'être mises en œuvre par le pratiquant n'apparaissent en tout état de cause pas suffisamment efficaces en ces circonstances – c'est dans cette perspective que le juge insiste sur les circonstances de l'attaque du 15 juillet 2013 ; et c'est cela qui justifie les mesures d'interdiction). Si l'obligation de réduction du risque requin pèse alors toujours sur les autorités publiques, sa perspective est alors bien différente de la situation normale : loin d'avoir pour but d'optimiser les conditions d'exercice de la liberté concernée, son objectif est alors de créer les conditions propices au retour à *un* exercice de cette liberté.

### **3 – L'obligation de réduction du risque requin : une efficacité subordonnée à l'explicitation et au développement de ses fondements juridiques, malgré les difficultés de l'entreprise**

- Si la démarche mise en évidence ci-dessus est avérée d'un point de vue matériel, pourquoi donc n'apparaît-elle pas de manière plus ostensible dans l'ordonnance du Conseil d'État ?

Il ne semble pas que soit seule en cause, la célérité toute particulière avec laquelle le juge administratif doit statuer en référé-liberté. Pour que celui-ci fasse apparaître formellement l'entreprise de conciliation du droit à la vie et de la liberté de pratiquer la baignade et certaines activités nautiques, un important effort interprétatif aurait dû être produit, qui excède largement l'office d'un juge des référés devant statuer en urgence. En effet, toute entreprise de conciliation de droits fondamentaux suppose que ceux-ci aient le même statut juridique d'un point de vue formel : à défaut, leurs éventuelles incompatibilités se règlent en faisant jouer la différence de statut formel (par exemple, une norme de valeur constitutionnelle va l'emporter sur une norme de valeur législative). Or, placer au

même rang formel le droit à la vie et la liberté de pratiquer sports et loisir de nature, ne va pas de soi et suppose de développer sensiblement l'interprétation de certaines normes de même niveau formel.

Si l'on considère le droit à la vie, celui-ci est explicitement consacré par la Convention européenne des droits de l'homme, et son interprétation bien développée par la Cour. À cet égard, et à notre connaissance du moins, jamais la Cour n'a développé l'interprétation de certains droits fondamentaux garantis par cette Convention, de manière à y rattacher une liberté générale de pratiquer sports et loisirs de nature, probablement parce qu'aucun des cas dont elle a été saisie n'appelait à se pencher sur la question. Des possibilités interprétatives existent, mais apparaissent délicates à justifier, de sorte que la Cour elle-même est indubitablement la mieux placée pour se prononcer à leur égard, et qu'une initiative en ce sens d'un juge des référés devant statuer en urgence est inconcevable<sup>40</sup>.

Si l'on considère maintenant les ressources juridiques propres à l'ordre juridique interne français, il est encore plus difficile d'envisager la consécration formelle des deux droits fondamentaux que le Conseil d'État concilie en substance dans son ordonnance de 2013. D'une part, le droit à la vie n'y est pas consacré au niveau constitutionnel (ce qui justifie que le Conseil d'État se fonde sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme), en dépit du potentiel interprétatif des normes constitutionnelles à cet égard<sup>41</sup>. D'autre part, si la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature a pu être évoquée par le juge administratif à certains égards<sup>42</sup>, son statut et sa portée juridiques restent incertains : face à l'ampleur et la diversité des intérêts en cause dans la pratique des sports et loisirs de nature, et à des conciliations rendues souvent délicates par la forte croissance de cette pratique, leur régime juridique reste marqué par une multiplicité de normes générales et spéciales qui, sans compromettre la possibilité d'envisager cette pratique comme constituant l'un des objets généraux d'une liberté fondamentale (par exemple, de la liberté d'aller et venir constitutionnellement garantie), aboutit d'ores-et-déjà à y opposer d'importantes limites<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Voir nos analyses sur ce point : O. DUPÉRE « La Cour européenne des droits de l'homme et l'intégration des enjeux environnementaux aux processus de développement », in O. DUPÉRE et L. PEYEN (dir.), *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, P.U.A.M., 2017, 213 pp., pp. 30-61, spéc. p. 60, où nous évoquons le cadre interprétatif au sein duquel la consécration d'une liberté d'accès à la nature pourrait être envisagée, ce cadre interprétatif étant délicat à justifier pour les raisons exposées par ailleurs dans la contribution.

<sup>41</sup> Sur ce point, voir, dernièrement et notamment, les appréciations de X. BIOY, « Le Conseil constitutionnel et l'arrêt des traitements médicaux. Les sophistes face à la mort de Socrate », *A.J.D.A.*, 2017, pp. 1908-1911, spéc. pp. 1909-1910.

<sup>42</sup> C.E., 20 janvier 1989, *Fédération nationale d'aérostation* (affaire n° 82355).

<sup>43</sup> Sur ce point, voir par exemple : M. CARIUS, « La police administrative et les activités sportives de pleine nature », *R.J.E.*, 2001, pp. 173-199 ; K. SONTAG et F. ROUX, « Loisirs

• Si le raisonnement du Conseil d'État, en tout état de cause, va dans le sens d'une certaine fondamentalisation de la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature, la formalisation et donc l'effectivité de cette orientation inciteraient alors à renforcer encore la cohérence des fondements juridiques de l'obligation de réduction du risque requin. De quelle manière ? La logique de base est simple, et découle de l'objet de la liberté en question : la pratique de sports et loisirs qui, pour être dits *de nature*, supposent évidemment un bon niveau de préservation du cadre naturel qui leur est inhérent ; la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature, qui sert déjà de référence matérielle pour interpréter raisonnablement les implications du droit à la vie, est donc également appelée à jouer une fonction importante dans la précision du statut juridique de la protection de l'environnement pertinent en la matière. D'un point de vue général, l'obligation de réduction du risque requin implique ainsi (notamment) l'obligation d'intégrer un objectif de protection de l'environnement à la conception des mesures et moyens les plus adéquats pour protéger simultanément le droit à la vie et la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature. Si le statut juridique de cet objectif de protection de l'environnement demeure indéterminé d'un point de vue général, il n'y a là rien d'anormal dans une perspective de développement durable. Il a été effectivement démontré par ailleurs que, si l'objectif de développement durable repose sur le principe de l'intégration de la protection de l'environnement aux processus de développement (cette protection étant conçue comme la condition *sine qua non* de la mise en œuvre du droit au développement consacré dans l'ordre juridique international), le statut juridique de la protection de l'environnement est par principe indéterminé vis-à-vis de ce droit au développement mais aussi vis-à-vis des droits civils : c'est seulement au terme d'un processus démocratique que ce statut juridique peut être légitimement précisé quant à sa nature et à sa portée, de sorte qu'il importe de garantir la participation de tous à l'adoption des décisions pertinentes<sup>44</sup>. Dans cette perspective, il apparaît essentiel que la mise en œuvre de l'obligation de réduction du risque requin se fasse dans des conditions garantissant la participation de l'ensemble des acteurs intéressés<sup>45</sup>.

---

sportifs et activités touristiques : aspects juridiques », *Journal of Alpine Research/ Revue de géographie alpine*, 2013 (en ligne : <https://journals.openedition.org/rga/1943> – dernière consultation le 15 septembre 2019) ; ou encore, plus récemment le volumineux ouvrage collectif *Droit des sports de nature*, Territorial Éditions, collection « Les Clés du Métier », 2018.

<sup>44</sup> Voir par exemple notre article : O. DUPÉRÉ, « La Cour européenne des droits de l'homme et l'intégration des enjeux environnementaux aux processus de développement », *ibid.*, notamment pp. 31-43.

<sup>45</sup> Tout compte fait, nous pensons avoir ainsi précisé les fondements et la logique juridiques de ce que Loïc Peyen a nommé, de manière très synthétique et dans un but prospectif, le « *droit à un environnement sûr* » : L. PEYEN, « Le risque requin, le droit et la société : scoliés sur l'encadrement d'un risque naturel », *Droit administratif*, 2016, n° 1 (étude n° 2).

Il importe de souligner que cette dynamique juridique de conciliation du droit à la vie, de la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature et de l'objectif de protection de l'environnement (forcément multidimensionnelle, compte tenu de la variété des rapports que ces trois droits fondamentaux sont susceptibles d'avoir entre eux) est d'ores-et-déjà en germe dans la jurisprudence (qui donne des illustrations de certains de ces rapports).

En premier lieu, la jurisprudence administrative témoigne d'ores-et-déjà de la réalité de certains aspects de cette dynamique, à travers par exemple une deuxième ordonnance *Commune de Saint-Leu*, rendue le 30 décembre 2013 par le Conseil d'État<sup>46</sup>. Le maire de Saint-Leu ayant autorisé le prélèvement de requins bouledogues sur tout le territoire maritime de sa commune, et fait appel au public à cette fin, sa décision avait vu son exécution suspendue par le tribunal administratif de La Réunion (dans le cadre d'un référé-suspension). Le Conseil d'État valide cette suspension, au motif notamment que ce dernier a jugé à bon droit que la condition d'urgence de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative se trouvait alors remplie, du fait que : d'une part, « *la destruction d'un grand nombre de requins dans des zones de protection intégrale ou renforcée de la réserve marine de la Réunion [...] était de nature à porter atteinte à l'intégrité de ces zones* » ; d'autre part, « *la suspension de l'exécution de ces mesures ne serait pas de nature à exposer les usagers de la mer à un risque accru d'attaques de requins* » vu notamment « *l'absence d'éléments relatifs à la présence d'une population sédentaire de requins bouledogues* ». Le juge administratif, en substance, a ainsi apprécié l'urgence en mettant en balance des éléments qui se rattachent à l'objectif de protection de l'environnement<sup>47</sup>, et d'autres qui se rattachent au droit à la vie.

En second lieu, la dynamique en question se trouve à l'état latent dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est en interprétant de manière intégrée divers droits fondamentaux explicitement garantis par la Convention (et en particulier, le droit à la vie ainsi que le droit à la vie privée et familiale) que la Cour a pu, en l'absence de toute consécration textuelle d'un droit

---

<sup>46</sup> C.E. (ord.), 30 décembre 2013, *Commune de Saint-Leu* (affaire n° 369.628) – R.S.D.A., 2013-2, p. 53 (note C. BOYER-CAPELLE).

<sup>47</sup> Ainsi que l'a bien souligné Loïc Peyen, le « *statut juridique de l'espèce* » constitue ainsi « *la pierre angulaire de la gestion du risque requin* » : L. PEYEN, « Le risque requin et le droit » in E. NAIM-GESBERT – L. PEYEN – R. RADIGUET, *Figures de la préservation de l'environnement outre-mer. Études de cas et réflexions pluridisciplinaires*, P.U.A.M., collection « Droit d'outre-mer », 2015, 194 pp., spéc. pp. 119-134, notamment pp. 123-124. Il importe cependant de relativiser le propos, car la protection des espèces de requins a également pour corollaire la régulation de la population de celles qui coloniseraient les espaces fréquentés par d'autres espèces, en les en chassant ou en empêchant le retour (suite par exemple à un épisode de surpêche). À La Réunion par exemple, la présence du requin bouledogue est de nature à limiter la croissance des populations de requins de récifs, victimes de surpêche à une certaine époque et contraintes par l'état dégradé de leurs habitats.

à un environnement sain, entreprendre d'expérimenter la protection du droit de toute personne « à la jouissance d'un environnement sain et protégé »<sup>48</sup>. Or, l'interprétation croisée qui se trouve à la base de ce droit, comme on l'a déjà montré, implique d'inclure à ce dernier ce que nous avons alors appelé une liberté d'accès à la nature (ce qui correspond globalement à la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature, évoquée ci-dessus), tout autant que d'assurer un bon niveau de protection de l'environnement et la garantie du droit à la vie<sup>49</sup>. C'est ainsi que les fondements juridiques de l'obligation de réduction du risque requin, se trouvent déjà consacrés ou en germe dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Concluons sur ce point : en l'état actuel du risque requin à Maurice, exiger sa prise en considération par les autorités publiques nécessite de soutenir, sur un terrain beaucoup plus général, l'enracinement du principe de précaution dans l'ordre juridique mauricien (les limites juridiques de cette démarche rendent toutefois préférable une évolution expresse de la législation et de la réglementation mauriciennes) ; en l'état actuel du risque requin réunionnais, exiger des autorités publiques la mise en œuvre, dans tous ses aspects, de l'obligation de « réduire » celui-ci, nécessite de rechercher, là aussi sur un terrain beaucoup plus général, le rattachement de la liberté de pratiquer sports et loisirs de nature à une liberté fondamentale plus générale mais aux garanties plus fortes et certaines (une action sur le terrain constitutionnel français, à cette fin, nécessitant également de soutenir la consécration interprétative du droit à la vie sur ce même terrain), et de penser son articulation avec le droit à la vie et l'objectif de protection de l'environnement.

### **B.- L'approche réunionnaise de réduction et l'approche mauricienne de précaution : une proximité de nature à justifier des interactions dans la gestion du risque requin**

Si les deux approches diffèrent, c'est uniquement en raison du fait qu'elles procèdent de la différence des situations réunionnaise et mauricienne en matière de risque requin, de sorte qu'elles présentent au fond la même nature et la même portée de principe (1). Deux types d'interactions sont alors envisageables entre elles (2).

---

<sup>48</sup> Voir sur ce point nos analyses : O. DUPÉRÉ, « La Cour européenne des droits de l'homme et l'intégration des enjeux environnementaux aux processus de développement », *ibid.*

<sup>49</sup> *Idem.*

## **1 – L’existence d’une simple différence de circonstances entre les deux approches**

- Entre l’approche réunionnaise de réduction et l’approche mauricienne de précaution, aucune différence de nature ne peut tout d’abord être relevée.

On a montré ci-dessus que l’obligation de réduction du risque requin, qui pèse sur les autorités publiques françaises, a pour objet de tenir compte du caractère potentiellement fatal d’une attaque et donc : soit en principe d’atténuer la charge que représente ce risque pour toute personne qui le crée à son égard en se mettant à l’eau en vue de pratiquer la baignade ou un sport nautique (la création de ce risque naturel particulier traduisant, simultanément, la liberté d’exercer ces activités de nature et la possibilité pour une personne de mettre en œuvre des démarches effectives d’évitement de la concrétisation de ce risque) ; soit en cas de circonstances exceptionnelles (intensité particulière de la probabilité pour que la concrétisation du risque soit fatale, comme c’est actuellement le cas à La Réunion) d’atténuer l’intensité de ce risque jusqu’à ce qu’il soit redevenu normal d’en faire supporter la charge à cette personne (c’est-à-dire, de rendre de nouveau effectif le principe de liberté relatif à la pratiques des sports et loisirs de nature).

À cette aune, comment se caractérise l’obligation de déployer une approche de précaution en matière de risque requin, faite aux autorités mauriciennes par le jugement du tribunal environnemental mauricien rendu le 30 avril 2019, et ce abstraction faite de la délicate question du fondement juridique de cette approche ? Comme cela a été démontré plus haut, le raisonnement du tribunal se fonde sur l’existence d’un risque requin à Maurice (encore impossible à caractériser et à qualifier, faute de connaissances scientifiques suffisantes notamment), et aboutit à exiger du Gouvernement mauricien la conception et la mise en œuvre d’une politique visant à éviter toute aggravation de l’intensité de ce risque (alors même que cette intensité demeure indéterminée). L’objectif à poursuivre est ainsi conçu, davantage dans le sens d’un cantonnement que d’une atténuation, mais cette logique de *statu quo* paraît bien avoir pour cause première le principe même d’une approche de précaution : la logique de réduction semble devoir s’imposer dès lors que le risque requin a fait l’objet d’une évaluation confirmant sa réalité. En conséquence, aucune distinction de nature ne peut être relevée entre l’approche réunionnaise de réduction du risque requin, et l’approche mauricienne de précaution à l’égard de ce dernier ; les différences sont seulement circonstanciées, et donc relatives.

- Si aucune différence de nature ne peut être relevée entre l’approche réunionnaise de réduction et l’approche mauricienne de précaution, qu’en est-il en ce qui concerne leur portée de principe ?

De ce point de vue, il importe de relever que dans son ordonnance de 2013, le Conseil d'État identifie le maire et le préfet comme seules autorités compétentes pour adopter les différentes catégories de mesures de réduction tout juste passées en revue, les deux au titre de leurs pouvoirs de police administrative générale, le second au titre également des pouvoirs spéciaux de police environnementale dont il dispose à l'intérieur du périmètre de la Réserve naturelle nationale marine de La Réunion (considérant n° 8)<sup>50</sup>. En effet, cette identification est faite dans le but très précis de cerner les destinataires potentiels de l'injonction, sur la possibilité et les contours de laquelle le Conseil d'État se prononce alors après avoir passé en revue les mesures de réduction théoriquement adéquates d'après les « *études comparatives internationales* » de référence. C'est ainsi que certains commentaires juridiques de cette ordonnance peuvent donner à penser que l'exercice des pouvoirs de police administrative constituerait la modalité exclusive de mise en œuvre de l'obligation de réduction du risque requin<sup>51</sup>. Or, s'il s'agit assurément de l'une des modalités de cette mise en œuvre, il ne s'agit pas de la seule, ni même de la plus fondamentale. Ainsi, la création et le fonctionnement du C.R.A. ne relèvent principalement pas de la police administrative, alors pourtant que cette structure constitue un pilier de la mise en œuvre, par les autorités publiques, de l'obligation de réduction du risque requin qui leur incombe. De plus, c'est des recherches scientifiques et techniques menées au sein de celui-ci, que sont attendues les innovations et/ou garanties de fiabilité susceptibles de justifier l'abrogation de l'interdiction de pratiquer la baignade et les sports de glisse, à l'exemple des dispositifs individuels de répulsion à impulsion électrique cités plus hauts. La focalisation du Conseil d'État sur les pouvoirs de police administrative, de même que la recension des mesures de réduction théoriquement adéquate d'où elle semble *a priori* procéder (et donc, la sélection des « *études comparatives internationales* » d'où procède cette recension), apparaissent donc être déterminées par la perspective d'un examen de la demande d'injonction dans le cadre procédural très contraint du référé-liberté.

Le raisonnement du tribunal environnemental mauricien invite à abonder en ce sens, en ce qu'il souligne la pertinence de mesures de précaution dans le domaine de la planification des espaces maritimes et du développement économique. Ainsi que cela sera évoqué par la suite, le droit français a institué plusieurs instruments de planification en ces domaines, qui sont susceptibles

---

<sup>50</sup> Décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 23 février 2007, p. 3315.

<sup>51</sup> L'impression est particulièrement nette à la lecture du commentaire de F. AUMOND, « Des squales au Palais-Royal. Le juge du référé-liberté et la police administrative en matière d'attaques de requins », *Cahiers du droit du sport*, 2013 (n° 33), pp. 246-261. Elle se ressent également à la lecture de la deuxième partie des réflexions de L. PEYEN, « Le risque requin et le droit », *ibid.*, notamment pp. 126-132.

d'être mobilisés pour définir une stratégie de gestion du risque requin ainsi que pour préciser les conditions de sa mise en œuvre.

## 2 – La dualité des interactions envisageables entre les deux approches

Deux types d'interactions apparaissent possibles entre l'approche réunionnaise de réduction du risque requin, et l'approche mauricienne de précaution (dans la mesure où celle-ci serait confirmée par la Cour suprême de Maurice et serait suivie d'effets).

En premier lieu, l'existence d'une simple différence de circonstances à l'origine des différences entre les deux approches, implique nécessairement de s'interroger sur la possibilité de transposer, dans l'un des deux pays, les mesures conçues et mises en œuvre dans l'autre dans le cadre de sa gestion du risque requin : leurs situations sont-elles à certains égards si différentes, qu'il ne soit pas pertinent de chercher à transposer dans l'un les mesures de l'autre et, dans l'hypothèse où une transposition serait possible, dans quelle mesure serait-elle en adéquation avec la situation du pays de réception ? Un exemple : dans la mesure où le Gouvernement mauricien a l'obligation de déployer une approche de précaution en matière de risque requin, ce qui semble bien impliquer d'intégrer pleinement ce risque dans les documents de planification du développement économique et des espaces maritimes, il apparaît nécessaire de s'interroger concrètement sur la possibilité et l'opportunité de transposer cette stratégie dans le cadre de l'approche réunionnaise de réduction du risque requin. En effet, La Réunion compte de nombreux documents de planification ayant un objet identique, et certains ont d'ailleurs été déjà modifiés (ou sont en cours de modification) en ce sens : il en va ainsi du Schéma d'Aménagement Régional, dont le volet maritime (Schéma de Mise en Valeur de la Mer) fait l'objet d'une modification pour prévoir la création de nouveaux bassins de baignade<sup>52</sup>. De plus, La Réunion connaît d'ores-et-déjà des difficultés à cet égard. La première procède de la polémique relative aux effets de la Réserve naturelle nationale marine dans le déclenchement et la prolongation de la crise requin<sup>53</sup> : cette polémique ne semble effectivement pas favoriser l'évolution des planifications réglementaires, stratégiques et opérationnelles, que la Réserve est chargée de concevoir et/ou de mettre en œuvre, de manière à y décliner de manière suffisante l'objectif de

---

<sup>52</sup> Mentionnons aussi le futur document stratégique de bassin. Sur le régime juridique de ce document de planification des espaces maritimes, voir notre étude : « L'outre-mer et les techniques juridiques de la gestion intégrée de la mer et du littoral. De nouvelles perspectives pour la loi Littoral ? », in J.-L. PISSALOUX et A. RAINAUD, *Les trente ans de la loi Littoral*, Paris, L'Harmattan, collection « Gralé », 2017, 418 pp., spéc. pp. 159-234.

<sup>53</sup> Sur l'origine et les manifestations de cette polémique, voir notamment F. TAGLIONI et S. GUILTAT, *ibid.*

réduction du risque requin<sup>54</sup>. Une seconde difficulté semble procéder du choix de confier à une structure *ad hoc* (le C.R.A.), la recherche des moyens propres à poursuivre l'objectif de réduction du risque requin : cette orientation apparaît susceptible de ne pas favoriser l'intégration du risque requin dans les planifications en question. La question ne peut manquer de se poser quand on prend connaissance des éléments du plan de gestion établi par la Réserve pour la période 2013-2017, relatifs à la gestion du risque requin : celui-ci se borne à prévoir la participation de la Réserve aux réunions de consultation et de décisions organisées au sein des organismes ayant précédé le C.R.A. (parmi un ensemble d'objectifs dont l'objet général est la conservation de la biodiversité des récifs coralliens et écosystèmes associés, ce qui n'apparaît pas particulièrement cohérent, contrairement par exemple à ce qu'il en aurait été s'agissant d'actions visant à renforcer les populations de requins de récifs), et la définition d'une méthodologie d'évaluation et de suivi des bouées de la Réserve utilisées pour mettre en œuvre le programme CHARC (ce qui apparaît fort peu ambitieux).

En second lieu, l'absence de différences de nature entre l'approche réunionnaise de réduction du risque requin, et l'approche mauricienne de précaution, pourrait évidemment rendre pertinente la mise en place d'un cadre de coopération régionale. Il pourrait en être ainsi, par exemple, en vue d'observer de manière permanente la circulation des requins tigres et bouledogues entre les deux îles.

## CONCLUSION

Dans une chronique dédiée aux droits ultramarins de l'environnement, publiée en 2013 à la *Revue juridique de l'environnement*, Lucile Stahl souligne que la situation réunionnaise illustre à l'envi la défaillance du droit français à protéger les requins, met en exergue la « *disjonction du droit applicable aux requins outre-mer* » qui apparaît au vu l'ampleur des mesures de conservation prises par les autorités polynésiennes et calédoniennes, et en tire comme conséquence la pertinence de « *repenser les liens entre autorités centrales et autorités décentralisées ultramarines afin que les acquis du droit de l'environnement des unes puissent profiter aux autres et qu'une hiérarchie commune des valeurs – ici la protection d'une espèce emblématique – puisse émerger. Pour cela, le législateur et le pouvoir réglementaire devront d'abord surmonter une aporie, somme toute assez courante dans le domaine de la*

---

<sup>54</sup> C'est ainsi que le premier plan de gestion de la Réserve, conçu pour la période 2013-2017, ne connaît pas encore de successeur : les travaux d'élaboration de celui-ci n'ont véritablement débuté qu'au début de l'année 2019, assortis de modalités destinées à prévenir les crispations susceptibles de les compromettre. Ce plan est donc toujours en vigueur à titre provisoire : [http://www.reservemarinereunion.fr/images/reserve/pdf/missions\\_gip/premier\\_plan\\_gestion/section\\_b\\_pdg.pdf](http://www.reservemarinereunion.fr/images/reserve/pdf/missions_gip/premier_plan_gestion/section_b_pdg.pdf) (dernière consultation le 15 septembre 2019).

*protection de la nature : protéger une population – les requins – contre les hommes et, réciproquement les hommes contre les requins dans un contexte dans lequel le requin est à la fois une population menacée, une ressource économique et un risque. Et pour solution, pas d'épiphanie, mais seulement la recherche d'un équilibre entre des intérêts et des valeurs contradictoires »<sup>55</sup>.*

Contradictoire, ce propos l'est à plusieurs titres. Comment, d'abord, placer la protection des requins au sommet d'une « *hiérarchie commune des valeurs* », conçue comme suffisamment forte pour que l'expérience des collectivités ultramarines les plus soucieuses de leur conservation soit étendue aux autres *via* une action législative et réglementaire nationale, tout en soulignant que la matière n'est qu'aporie et qu'*in fine* tout sera donc affaire de conciliation entre valeurs et intérêts contradictoires ? Comment, ensuite, articuler cette vision conciliatrice – à la mise en œuvre fortement dépendante des circonstances locales, elles-mêmes variables en fonction des collectivités ultramarines concernées – avec l'attribution de ce rôle conciliateur aux pouvoirs législatif et réglementaire nationaux ?

À ce propos, notre réflexion contribue à résorber les tensions qui sous-tendent ces contradictions. Sur la question des valeurs en jeu et de leur agencement tout d'abord, nous avons montré que l'enjeu est actuellement d'établir clairement les termes du débat public, qui ne sont autres du point de vue juridique que les principaux droits et objectifs fondamentaux à concilier lorsque le requin est abordé sous l'angle du risque : droit à la vie ; liberté de pratique des sports et loisirs de nature ; protection de l'environnement. Sur la question du niveau d'action ensuite, nous avons montré la pertinence des interactions régionales en la matière (entre La Réunion et Maurice), ce qui permet d'envisager le développement d'une action à une échelle plus proche de celles que constituent la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie au vu de l'étendue de leurs espaces maritimes respectifs. À cet égard, il est impensable que rien ne soit fait sans un étroit partenariat ultramarin entre l'État et les collectivités réunionnaises, dans le droit fil des évolutions qu'ont connu le sens et la portée de l'article 73 de la Constitution avec la loi constitutionnelle du 25 mars 2003, dont l'objectif est de favoriser le développement de chaque collectivité relevant de cette disposition, et de développer son pouvoir normatif à cette fin<sup>56</sup>.

Une réflexion plus personnelle pour clore enfin ces propos. Nous ne partageons pas l'esprit désabusé des dernières lignes citées ci-dessus. Les deux points que nous avons identifiés comme contribuant à résorber les contradictions

---

<sup>55</sup> L. STAHL, « Le droit d'outre-mer, une mise en abyme du droit national : le cas de la protection des requins », *R.J.E.*, 2013, pp. 638-641, spéc. pp. 640-641.

<sup>56</sup> Sur ce point, voir notre contribution à l'ouvrage de G. GIRAUDEAU et M. MAISONNEUVE (dir.), *Dictionnaire juridique des outre-mer*, à paraître (entrée « Départementalisation »).

inhérentes au propos de l'auteur, nous les percevons effectivement comme les marques d'une longue et difficile mise en place de ce que Bruno Latour appelle un « *collectif* », autrement dit d'une procédure de constitution et d'évolution d'un monde commun permettant le vivre-ensemble de ses composantes sans coupure entre choses et personnes, nature et culture, sciences et politiques notamment<sup>57</sup>. Et à ce titre, nous pensons que la question du requin sera la source d'un « *collectif* » indianocéanique, comme elle le sera en Polynésie ou en Nouvelle-Calédonie. Dans cette perspective, nous ne voyons aucune raison de désespérer devant l'incertitude de l'avenir.

---

<sup>57</sup> B. LATOUR, *Politiques de la Nature*, Paris, Éditions La Découverte, 1999.