

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

mc

N° 2201689

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Edouard Rivière
Rapporteur

Le tribunal administratif de Pau

(1^{ère} chambre)

Mme Lola Neumaier
Rapporteuse publique

Audience du 26 septembre 2024
Décision du 28 octobre 2024

395-04-02

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 26 juillet 2022 et 2 octobre 2023, l'association Défense des milieux aquatiques (ADMA), représentée par M. Philippe Garcia, son président, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2022-1074 des 20 et 29 juin 2022 portant approbation du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du Code de l'environnement dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques pour la période 2023-2027, en ce qu'il autorise l'usage d'un filet de type araignée ou tramail « mobile » et n'interdit pas explicitement l'usage du filet dérivant ;

2°) d'enjoindre à l'autorité administrative de préciser explicitement dans le chapitre VI que le filet de type araignée ou tramail autorisé pour la licence grande pêche est nécessairement « fixe » ou « calé » et qu'il ne peut correspondre à un filet « dérivant », sous astreinte de 100 € par jour de retard.

Elle soutient que :

- elle a qualité lui donnant intérêt à agir ; son président a été autorisé à représenter l'association en justice lors de la présente instance ;
- la pêche au filet dérivant des espèces migratrices anadromes n'est plus possible aujourd'hui, de façon générale et *a fortiori* dans une aire NATURA 2000 dédiée à la protection de ces espèces ;

- le filet "*dérivant*" n'est autorisé ni par le code rural et de la pêche maritime dans les eaux maritimes intérieures comprises entre la ligne de base droite en aval et la limite de salure des eaux en amont, ni par le Code de l'environnement en amont de la limite de salure des eaux ;
- l'article L. 436-11 du code de l'environnement impose une réglementation uniforme pour la pêche dans les eaux douces et salées des espèces vivant alternativement dans ces deux types d'eaux ;
- l'arrêté litigieux autorise un filet de type araignée ou tramail "*mobile*" alors que le terme "*filets mobiles*" ne reçoit aucune définition précise dans le guide de référence des engins de pêche fluviale qui distingue clairement d'une part, des filets de type Araignée ou tramail sans autre précision, qui sont obligatoirement des filets "*fixes*" et d'autre part, des filets de type Araignée ou tramail explicitement précisés "*dérivants*" ;
- le cahier des charges fixant les clauses et conditions particulières d'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du code de l'environnement dans le département des Landes et dans les cours d'eau domaniaux limitrophes du département des Pyrénées-Atlantiques, pour la période du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2027 n'est pas annexé au présent arrêté et il est introuvable dans le recueil des actes administratifs ;
- l'estuaire de l'Adour fait partie des eaux maritimes intérieures, non soumises à la réglementation européenne de conservation et de gestion, au sens de l'article D. 922-9 du Code rural et de la pêche maritime ;
- le filet dérivant est la technique la plus efficace pour prélever ces espèces migratrices anadromes en route vers leurs frayères dans le goulet des estuaires et des fleuves ;
- le filet dérivant capture indistinctement les saumons et les aloses ;
- le filet dérivant est très adapté à la pêche en milieu fluvial et estuarien, pour capturer prioritairement aloses, saumons et lamproies au cours de leur montaison dans les cours d'eau, que ces espèces justifient de l'ordre de 93% des débarquements et 95% des chiffres d'affaires en milieu estuarien et près de 70% en milieu fluvial et que le filet dérivant est incapable de faire la distinction entre deux espèces migratrices, notamment entre une grande alose et un saumon ;
- en ne s'opposant pas explicitement à l'usage des filets dérivants, l'autorisation des filets « *mobiles* » par l'arrêté contesté est particulièrement litigieuse en milieu fluvial et estuarien puisque la totalité de ces milieux sont désormais désignés « Zones Spéciales de Conservation » au titre de la directive Habitats pour les espèces d'intérêt communautaire aloses, saumons et lamproies dont le caractère défavorable de leur état de conservation s'oppose formellement à leur prélèvement, auquel excelle notoirement le filet dérivant ;
- les filets de type « *araignée dérivante* » et « *tramail dérivant* » n'ont pas été prévus par les listes limitatives des articles R. 436-24 et R. 436-25 ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs de la directive Habitats, les articles 14 et 16 de cette directive ainsi que l'article L. 414-1 et le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, car aucune des quatre espèces concernées, à savoir les saumons, grandes aloses, aloses feintes et lamproies fluviales n'étant dans un état de conservation favorable, leur exploitation ne peut être autorisée ni dans l'Adour, ni ailleurs.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 août 2023, la préfète des Landes et le préfet des Pyrénées-Atlantiques concluent au rejet de la requête.

Ils font valoir que :

- le cahier des charges a été publié sur le site internet de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques ;
- l'article D. 922-9 du code rural et de la pêche maritime n'est pas applicable au litige, car en amont de la limite de salure des eaux, c'est le code de l'environnement qui s'applique, et en aval c'est le droit de l'Union européenne ;

- le cahier des charges n'encadre que le droit de pêche en eau douce, et non pas dans l'estuaire ;
- en outre, l'article D. 922-9 du code rural et de la pêche maritime n'interdit pas le filet dérivant, qui est un mode d'utilisation du filet de type araignée ou tramail, lesquels sont autorisés par le code rural et de la pêche maritime et par l'article R. 436-25 du code de l'environnement ;
- le cahier des charges n'a pas pour objet d'autoriser la pêche mais de réglementer l'accès à la zone de pêche ;
- l'article 16 de la directive habitats ayant été transposée en droit français à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, seul le moyen tiré de la méconnaissance de cet article est susceptible d'être opérant ;
- le cahier des charges attaqué autorise les filets dérivants seulement pour les pêcheurs professionnels titulaires de licence grande pêche et ne méconnaît donc pas l'article R. 436-24 du code de l'environnement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (UE) 2019/1241 du parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 ;
- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rivière ;
- et les conclusions de Mme Neumaier, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. L'exercice de la pêche dans les eaux de l'Adour est organisé par :
 - un plan de gestion des poissons migrateurs pour le bassin de l'Adour, au niveau régional, prévu par les dispositions de l'article R. 436-45 du code de l'environnement ;
 - des arrêtés réglementaires départementaux, prévus par les dispositions de l'article R. 436-57 du code de l'environnement, qui réglementent notamment les actions de pêche possibles, fixent les dates et les heures d'ouverture de la pêche, le nombre de prises, les espèces autorisées et les tailles minimales de capture. Dans les Pyrénées-Atlantiques, deux arrêtés ont été pris, le 24 novembre 2022 pour les espèces non migratrices et le 28 mars 2023 pour les espèces migratrices. Dans les Landes, deux arrêtés ont également été pris, le 19 décembre 2022 pour les espèces autres que les poissons migrateurs et un le 27 mars 2023 pour les poissons migrateurs ;
 - un cahier des charges et des clauses techniques particulières, au niveau départemental, prévu par les dispositions des articles R. 435-10 et R. 435-16 du code de l'environnement, qui indique notamment, pour chaque lot du domaine public de l'État, le nombre maximum de licences pouvant être attribuées, leur prix, mais également les restrictions apportées à la nature, au nombre et aux dimensions des engins et des filets. Dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques existe un cahier des charges commun. Par arrêté n° 2022-1074, signé le 29 juin 2022 par le préfet des Landes et le 20 juin 2022 par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, le cahier des

charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du code de l'environnement, pour la période 2023-2027, a été approuvé. L'ADMA sollicite dans la présente instance l'annulation de cet arrêté en tant qu'il autorise l'utilisation de filets mobiles de type araignée ou tramail pour les pêcheurs professionnels titulaires d'une licence grande pêche.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de la préfète des Landes et du préfet des Pyrénées-Atlantiques des 20 et 29 juillet 2022 :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de publication du cahier des charges annexé à l'arrêté attaqué :

2. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué a fait l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs des Pyrénées-Atlantiques n° 64-2022-160 du 7 juillet 2022 (pages 181 à 183) et au recueil des actes administratifs des Landes n° 40-2022-234 du 11 juillet 2022 (pages 144 à 146), et que le cahier des charges a été publié sur le site internet de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques. Le moyen tiré de l'absence de publication du cahier des charges manque ainsi en fait.

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 414-1 et L. 414-4 du code de l'environnement :

3. Aux termes de l'article L. 414-1 du code de l'environnement : « (...) V. - Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces. / Ces mesures sont définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi qu'avec des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site. / Elles tiennent compte des exigences économiques, sociales, culturelles et de défense, ainsi que des particularités régionales et locales. Elles sont adaptées aux menaces spécifiques qui pèsent sur ces habitats naturels et sur ces espèces. / Elles ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces habitats naturels et de ces espèces. / Les mesures sont prises dans le cadre des contrats ou des chartes prévus à l'article L. 414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés. ». L'article L. 414-4 de ce code prévoit que : « I. Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000" : / 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ; / 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; / 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. (...) / III. Sous réserve du IV bis, les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une

législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 que s'ils figurent : / 1° Soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat ; / 2° Soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente. / IV. Tout document de planification, programme ou projet ainsi que toute manifestation ou intervention qui ne relève pas d'un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 peut être soumis à autorisation en application de la présente section et fait alors l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Sans préjudice de l'application du IV bis, une liste locale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations ou interventions concernés est arrêtée par l'autorité administrative compétente parmi ceux figurant sur une liste nationale de référence établie par décret en Conseil d'Etat. / IV bis. Tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV fait l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative (...) ».

4. Il résulte des dispositions précitées du I et du IV bis de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, qui ont pour objet de transposer l'article 6 de la directive Habitats, que l'arrêté portant approbation du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du Code de l'environnement dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques pour la période 2023-2027 doit donner lieu à une évaluation de ses incidences sur le site Natura 2000 situé dans son ressort géographique lorsque son exécution, et notamment l'exercice de l'activité de pêche qu'il organise, est susceptible d'affecter de manière significative les espèces à la protection desquelles ces sites sont dédiés. De même, il résulte du IV bis de l'article L. 414-4 du code de l'environnement que la circonstance que l'activité de pêche en litige ne figure pas sur les listes prévues au III de cet article ne dispense pas de l'évaluation des incidences lorsque la condition figurant au I est remplie.

5. Il ressort des pièces du dossier que le bassin de l'Adour a été désigné zone spéciale de conservation ou « aires Natura 2000 » par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en date du 23 septembre 2016. Cette zone a été désignée pour la conservation et la protection de plusieurs espèces figurant à l'annexe II de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « directive Habitats », dont l'esturgeon, le saumon atlantique, l'alose et la lamproie.

6. Il est constant qu'aucune évaluation des incidences n'a été réalisée à l'échelle du bassin de l'Adour. Par suite, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 414-4 du code de l'environnement que le cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques devait faire l'objet d'une évaluation d'incidences sur ce site Natura 2000 sous réserve qu'il soit susceptible de l'affecter de manière significative.

7. La lamproie fluviatile, le saumon et l'alose font l'objet d'une protection particulière, au titre d'une part, d'« espèces d'intérêt communautaire » citée dans l'annexe II de la directive européenne « Habitats » et d'autre part, d'« espèces d'intérêt communautaire » classée à l'annexe V de cette directive. Ces espèces sont classées « vulnérables », ce qui signifie qu'elles sont confrontées à un risque élevé d'extinction à l'état sauvage. Or, aucun indicateur ne permet de disposer d'information précise sur le stock et son évolution, alors que leur prélèvement et leur exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion. Aux termes d'une évaluation conduite par le Muséum national d'histoire naturelle et l'Ifremer en juillet 2019, le saumon et l'alose ne sont pas en bon état de conservation écologique.

8. En outre, en autorisant, au chapitre VI, paragraphe A.2.1 du cahier des charges contesté, l'usage des filets mobiles de type « araignée » ou « tramail », les préfets des Landes et des Pyrénées-Atlantiques ont autorisé des modes de pêche susceptibles d'affecter de manière significative ces espèces protégées. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques doit être annulé en tant qu'il n'interdit pas expressément l'usage des filets de type mobile ou dérivant et qu'il n'a pas été précédé d'une évaluation d'incidence.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Eu égard aux motifs d'annulation retenus il y a lieu d'enjoindre aux préfets des Landes et des Pyrénées-Atlantiques de réviser, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, le chapitre VI, paragraphe A.2.1 du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du code de l'environnement dans les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques pour la période 2023-2027, afin qu'il précise que les filets de type araignée ou trémail autorisés sont des filets nécessairement fixes après avoir effectué une évaluation d'incidence. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le chapitre VI, paragraphe A.2.1 du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'État dans les eaux mentionnées à l'article L. 435-1 du code de l'environnement dans les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques pour la période 2023-2027 est annulé en tant qu'il ne précise pas que les filets de type araignée ou trémail autorisés sont des filets nécessairement fixes.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association de défense des milieux aquatiques et à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Copie en sera adressée aux préfets des Landes et des Pyrénées-Atlantiques et au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Sellès, présidente,
M. Rivière, premier conseiller,
Mme Crassus, conseillère.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 28 octobre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

E. RIVIERE

M. SELLES

La greffière,

M. DANGENG

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques et à la ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt, chacune en ce qui la concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition :
La greffière,