

N°2300888

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François de Saint-Exupéry de Castillon
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 15 mai 2023

44-006-03-01-05

44-047-03

54-035-02-03-01

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en production de pièces et un mémoire, enregistrés le 31 mars 2023 et le 8 mai 2023, l'association Défense des milieux aquatiques, l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, truite-ombre-saumon, l'association pour la conservation du cadre de vie d'Oloron et du Bager, l'association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique du gave d'Oloron, l'association Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest, section Pyrénées-Atlantiques, l'association Salmo tierra-salva tierra, l'association Les Pyrénées rebelles et l'association Sea shepherd France, représentées par Me Crecent, avocat, demandent au juge des référés, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'ordonner, à titre principal sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement, la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 28 mars 2023 fixant les périodes d'ouverture de la pêche en eau douce pour les espèces migratrices pour l'année 2023, en tant qu'il autorise la pêche aux engins et filets des saumons, des grandes aloses et des aloses feintes ; à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cette même décision, dans les mêmes limites ;

2°) d'ordonner, sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement, la suspension de l'exécution de la décision par laquelle le préfet des Pyrénées-Atlantiques a implicitement refusé de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 prévue par l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

3°) d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Atlantiques de prendre les mesures interdisant la pêche du saumon, de la grande alose et de l'alose feinte dans l'Adour, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de l'ordonnance à venir, et ce, sous astreinte de 500 € par jour de retard ;

4°) d'enjoindre à cette même autorité de procéder à la publication de l'ordonnance à venir au recueil des actes administratifs de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, dans un délai de quatre jours, et ce, sous astreinte de 50 € par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2200 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'association Défense des milieux aquatiques et l'association Sea shepherd France justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- l'arrêté attaqué ne revêt pas un caractère confirmatif ;
- les conclusions présentées par l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont irrecevables, cette intervenante n'étant pas partie à l'instance ;
- l'arrêté attaqué aurait dû être précédé d'une évaluation des incidences Natura 2000 prévue par l'article R. 414-23 du code de l'environnement ;
- l'urgence est caractérisée par les circonstances que l'arrêté attaqué, qui n'a pas été précédé d'une évaluation environnementale au regard des intérêts protégés par le site Natura 2000 FR7200724 et les autres sites environnants des affluents de l'Adour, est susceptible de porter préjudice de manière suffisamment grave et immédiate à l'équilibre des milieux naturels et à l'environnement, et que le stock de saumons, de grandes aloses et d'aloses feintes est menacé ;
- l'arrêté attaqué n'a pas été précédé d'une évaluation des incidences Natura 2000, en méconnaissance des articles L. 414-4 et R.414-23 du code de l'environnement ;
- l'arrêté du préfet de la région Nouvelle Aquitaine du 28 décembre 2021 portant approbation du plan de gestion des poissons migrateurs des cours d'eau du bassin de l'Adour et des cours d'eau côtiers dont l'embouchure est située dans le département des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, l'arrêté modificatif de cette même autorité du 18 janvier 2023 et l'arrêté de cette même autorité du 28 octobre 2009 portant réglementation de la pêche des poissons migrateurs en mer et dans la partie salée des fleuves, rivières et canaux du bassin de l'Adour n'ont pas été précédés d'une évaluation des incidences Natura 2000, en méconnaissance de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, et ont été pris en méconnaissance de l'article 6 de la directive « habitats » et de l'article R. 436-45 du code de l'environnement ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les articles 14 et 17 de la directive « habitats » et les articles L. 411-2 et L. 414-1 du code de l'environnement ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article 6 de la directive « habitats » ;
- il méconnaît le paragraphe V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement ;
- il a été pris en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée ;
- il méconnaît le principe de précaution.

Par une intervention et un mémoire enregistrés le 18 avril 2023 et le 10 mai 2023, l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers, représentée par Me Guézennec, avocat, demande que soit rejetée la requête par les mêmes motifs que ceux exposés par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, et qu'il soit mis à la charge de

l'association Défense des milieux aquatiques une somme de 2000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions de la requête présentées sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement sont irrecevables compte tenu que l'arrêté attaqué n'entre pas dans le champ d'application de ces dispositions ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que, en ce qui concerne la grande alose, l'évaluation du stock n'est réalisée qu'à partir de quatre stations de contrôle qui se situent sur le gave de Pau et le gave d'Oloron et est donc partielle, deux de ces stations ont enregistré en 2022 une augmentation sensible des migrations et une autre enregistre des fluctuations interannuelles de migration, et la période de pêche a été sensiblement réduite, ce qui diminuera de 80 % la quantité des captures compte tenu que l'effort de pêche se concentrait essentiellement sur le mois d'avril ; en ce qui concerne l'aloise feinte, il n'est pas démontré que cette espèce serait en mauvais état de conservation, et que l'interdiction de la pêche de la grande alose conduirait à la disparition des entreprises de pêche professionnelle en eau douce en raison de l'importance du chiffre d'affaires que représente cette pêche ;
- aucun des moyens de la requête de l'association Défense des milieux aquatiques et autres n'est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2023, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'association Défense des milieux aquatiques et l'association Sea shepherd France ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- l'arrêté attaqué revêt un caractère confirmatif ;
- il ne devait pas être précédé d'une évaluation des incidences Natura 2000 car il n'est pas susceptible d'affecter de manière significative le site Natura 2000 « l'Adour », et il n'entre pas dans le champ d'application des paragraphes II et III de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que le saumon atlantique n'est pas au nombre des espèces menacées identifiées par l'Union internationale pour la conservation de la nature, que la pêche amateur aux engins et filets de cette espèce est interdite, que la pêche professionnelle au filet de cette même espèce est également interdite à l'exception d'une petite partie transfrontalière de l'Adour et des gaves, que le nombre de pêcheurs professionnels aux engins et filets en eau douce de cette espèce s'élève à 15 dont 10 ont effectivement capturé des saumons atlantiques durant la saison 2020-2021, que le taux de capture des pêcheurs professionnels en eau douce est faible et que l'origine principale de la diminution des populations de saumon atlantique réside dans la dégradation de son habitat ;
- aucun des moyens de la requête de l'association Défense des milieux aquatiques et autres n'est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 30 mars 2023 sous le n° 2300882 par laquelle l'association Défense des milieux aquatiques et autres demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. de Saint-Exupéry de Castillon pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 11 mai 2023 en présence de Mme Caloone, greffière d'audience, M. de Saint-Exupéry de Castillon a lu son rapport et entendu les observations :

- de M. Garcia, président de l'association Défense des milieux aquatiques ;
- de Mme Régibier, représentant le préfet des Pyrénées-Atlantiques ;
- de Me Guézennec, représentant l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers.

Une note en délibéré présentée pour l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers a été enregistrée le 12 mai 2023.

Une note en délibéré présentée pour l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers a été enregistrée le 15 mai 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 28 décembre 2021, la préfète de la région Nouvelle-Aquitaine a approuvé le plan de gestion des poissons migrateurs du bassin de l'Adour prévu pour la période 2022-2027. Par arrêté du 18 janvier 2023, cette même autorité a modifié ce plan de gestion. Par arrêté du 28 mars 2023, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a fixé les périodes d'ouverture de la pêche en eau douce pour les espèces migratrices pour l'année 2023. L'association Défense des milieux aquatiques et autres demandent, d'une part, sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement, la suspension de l'exécution de cet arrêté du 28 mars 2023, en tant qu'il autorise la pêche aux engins et filets des saumons, des grandes aloses et des aloses feintes, ainsi que de la décision par laquelle le préfet des Pyrénées-Atlantiques a implicitement refusé de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000, d'autre part, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de ce même arrêté, dans les mêmes limites.

Sur l'intervention de l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers :

2. Il ressort des statuts de l'association intervenante que celle-ci a notamment pour objet la protection, la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole de son ressort territorial, ainsi que le développement de la pêche professionnelle. Cette association a donc intérêt au maintien de l'arrêté attaqué. Ainsi, son intervention est recevable.

Sur les conclusions présentées au titre des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement :

En ce qui concerne l'arrêté du 28 mars 2023 :

3. Aux termes de l'article L. 122-11 du code de l'environnement : « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan ou d'un programme visé à l'article L. 122-4 est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée. ». Aux termes de l'article L. 122-4 du même code : « I.- Pour l'application de la présente section, on entend par : 1° " Plans et programmes " : les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne ; (...) II.- Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; 2° Les plans et programmes pour lesquels une évaluation des incidences Natura 2000 est requise en application de l'article L. 414-4. (...) ». Aux termes de l'article L. 414-4 du même code : « 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. (...) IX. — L'article L. 122-12 est applicable aux décisions visées aux I à V prises sans qu'une évaluation des incidences Natura 2000 ait été faite. ».

4. S'il ressort des pièces du dossier que, par arrêté du 23 septembre 2016, le site Natura 2000 L'Adour a été désigné comme zone spéciale de conservation, l'arrêté attaqué n'est pas au nombre des projets figurant sur les listes prévues par les paragraphes III et IV de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Par ailleurs, il ne résulte pas des dispositions précitées du paragraphe IV bis du même article que la réglementation de la pêche en eau douce au sein d'une zone spéciale de conservation, qui se borne à fixer les périodes d'ouverture de cette pêche, doit être regardée comme un document de planification ou un projet d'activité devant faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Par suite, l'arrêté attaqué n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 122-11 du code de l'environnement.

En ce qui concerne la décision implicite du préfet des Pyrénées-Atlantiques :

5. Ainsi qu'il a été dit au point 4, l'arrêté attaqué n'est pas au nombre des projets d'activités devant faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Dans ces conditions, le défaut d'une telle évaluation n'a pu faire l'objet d'une décision par le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

6. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de l'association Défense des milieux aquatiques et autres présentées sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

7. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* ».

8. En l'état de l'instruction, aucun des moyens invoqués par l'association Défense des milieux aquatiques et autres n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, les conclusions de la requête de ces associations présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

9. Le rejet des conclusions de la requête de l'association Défense des milieux aquatiques et autres présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite les conclusions aux fins d'injonction de cette même requête doivent également être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

10. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

11. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le juge des référés ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par l'association Défense des milieux aquatiques et autres doivent dès lors être rejetées. Il n'y a pas lieu non plus de faire droit aux mêmes conclusions présentées par l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers qui n'est pas partie à l'instance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers est admise.

Article 2 : La requête de l'association Défense des milieux aquatiques et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Défense des milieux aquatiques et au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Copie en sera adressée à l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de l'Adour et des versants côtiers.

Fait à Pau, le 15 mai 2023.

Le juge des référés,

signé

F. DE SAINT-EXUPERY DE CASTILLON

La greffière,

signé

M. CALOONE

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques en ce qui le 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 ordonnance.

Pour expédition conforme :

La greffière,
signé