

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N°s 2200433 ; 2201152

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

UNION DES FEDERATIONS
DEPARTEMENTALES POUR LA PÊCHE ET LA
PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE DU
BASSIN DE L'ADOUR

Le tribunal administratif de Bordeaux

4ème chambre

Mme Frédérique Munoz-Pauziès
Présidente-rapporteure

M. Arthur Bongrain
Rapporteur public

Audience du 19 octobre 2023
Décision du 9 novembre 2023

Vu la procédure suivante :

I/ Par une requête et un mémoire, enregistrés les 25 janvier 2022 et 14 septembre 2023 sous le n° 2200433, l'association Défense des milieux aquatiques, représentée par Me Crecent, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la région Nouvelle Aquitaine du 28 décembre 2021 relatif au plan de gestion des poissons migrateurs du bassin de la Garonne, en ce qu'il autorise toute pêche de la lamproie marine, de la lamproie fluviatile et de l'alose feinte ;

2°) d'enjoindre au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine :

- de mettre en place un nouveau conseil de gestion des poissons migrateurs respectant le droit applicable,
- de fermer définitivement toutes les pêches aux engins et extractives des espèces d'intérêt communautaire, notamment des aloses feintes et des lamproies et d'interdire définitivement l'usage du filet dérivant dans tous les bassins de sa compétence.
- de réaliser une évaluation appropriée des incidences Natura 2000 de la pêche aux engins et filets sur toutes les espèces d'intérêt communautaire fréquentant le bassin Garonne-Dordogne ;
- de publier sous trois mois au recueil des actes administratifs l'arrêté préfectoral réformant le PLAGEPOMI ;

Elle soutient que :

- l'arrêté n'a pas été publié conformément aux exigences de l'article R. 436-46 du code de l'environnement ; - l'arrêté a été édicté le 29 décembre 2021 alors que la synthèse de la consultation du public n'a été publiée que le 4 janvier 2022, en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et du principe de participation garanti par l'article L. 120-1 de ce code ; - en permettant la pêche d'espèces figurant à l'annexe II de la directive « Habitats », en l'espèce l'alose feinte et la lamproie marine et fluviatile, dans des zones Natura 2000 dédiées à leur protection, le PLAGEPOMI ne met pas en place les mesures nécessaires à leur conservation, et méconnaît ainsi l'article 6§1 de la directive ;

- la pêche de ces espèces, alose feinte, lamproies marine et fluviatile, constitue une perturbation ayant un effet significatif sur leur conservation, et est dès lors incompatible avec l'article 6 § 2 de la directive habitat et méconnaît l'article L. 414-1 du code de l'environnement, dès lors qu'aucune de ces espèces n'atteint le « bon état écologique » ; en effet, les captures par les pêcheurs aux filets et engins sont déclarées de manière approximative, et les population des espèces alose feinte, lamproie de rivière et lamproie marine sont inconnues, tout comme les taux d'exploitation et d'échappement et les limites de conservation ; les espèces alose feinte, lamproie de rivière et lamproie marine sont en France dans un état de conservation très défavorable, alors que dans le bassin hydrographique en cause, la taille des populations est méconnue pour l'alose feinte et la lamproie de rivière et n'atteint pas le « bon état écologique », si bien que l'arrêté attaqué méconnaît l'article 2 de la directive « Habitats » ; la persistance d'un niveau de pêche élevé ne constitue pas un indice du bon état de conservation de ces espèces ;

- il est impossible d'apprécier le « taux d'exploitation » de ces espèces, dès lors que les effectifs de poissons ne sont pas renseignés, que les captures déclarées d'aloses feintes et de lamproies par les pêcheurs sont publiées de façon approximative, et les limites de conservation inconnues pour ces deux espèces ;

- aucune évaluation des incidences du plan sur les sites classés Natura 2000 n'a été réalisée, en méconnaissance de l'article 6§3 de la directive « Habitats » et de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; la dispense d'évaluation prévue par le II bis de cet article est contraire aux objectifs de la directive, ainsi que l'a jugé la CJUE, et doit être écartée ; cette évaluation est en tout état de cause rendue obligatoire par le III du même article combiné avec l'article R. 414-19 ;

- en application de l'article 6§3 de la directive Habitats, l'évaluation doit être faite en conjugaison avec d'autre plans et projets impactant les espèces ; il y a donc lieu de tenir compte des autres pêcheurs, des pompages d'eau, du défaut de continuité écologique et de la destruction des habitats, et des pollutions diverses ;

- le PLAGEPOMI méconnaît les dispositions de l'article 12 de la directive Habitat, l'arrêté du 20 décembre 2004 et les articles L. 411-1 et L. 436-16 du code de l'environnement en ce qu'il n'empêche pas les captures accidentelles d'esturgeon, espèce en danger critique d'extinction ; le PLAGEPOMI ne protège pas les frayères d'esturgeon, qui ne sont pas épargnées par les filets ;

- le PLAGEPOMI méconnaît le principe de précaution garanti par la convention de Rio, le droit de l'Union, la charte de l'environnement et l'article L. 110 du code de l'environnement ; la fermeture des pêcheries aux engins et filets est une mesure de précaution proportionnée au risque encouru pour la lamproie et l'alose feinte, alors que les réductions des périodes de pêche entérinées par l'arrêté attaqué, uniquement au demeurant pour la lamproie marine, n'auront qu'un effet limité et insuffisant ;

- le PLAGEPOMI méconnaît l'article L.411-1 du code de l'environnement et les articles 2 et 5 de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mollusques protégés, dès lors que l'autorisation de la pêche de la lamproie marine a des répercussions sur la grande mulette, inscrite à l'annexe IV de la directive Habitats et à l'annexe II de la Convention de Berne ;

- l'arrêté autorise la pêche de l'alose feinte, de la lamproie marine et de la lamproie fluviatile sans la moindre limitation de capture, en méconnaissance du 2° de l'article R436-45 du code de l'environnement ;

- l'autorisation de la pêche de la lamproie et de l'alose feinte au filet vaut autorisation d'un « engin, instrument ou appareil utilisable pour la pêche » du saumon et de l'esturgeon, et autorise ainsi les pêcheurs à se placer dans une situation pénalement réprimée par le I de l'article L. 436-16 du code de l'environnement ;

- l'utilisation de filets dérivants dans le bassin de la Garonne est interdite par les articles D. 922-9 du code rural et de la pêche maritime et R. 436-25 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mai 2023, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête et fait valoir que les moyens soulevés par l'association Défense des milieux aquatiques ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 juin 2023, l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde, représentée par Me Guezennec, conclut au rejet de la requête et à ce que l'association requérante lui verse la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens ne sont pas fondés.

II/ Par une requête enregistrée le 28 février 2022 sous le n° 2201152, l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour, représenté par Me Tugas, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine du 28 décembre 2021 relatif au plan de gestion des poissons migrateurs du bassin de la Garonne ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé ;
- il méconnaît l'article L. 414-4 du code de l'environnement en l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000 ;

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions combinées des articles 5 de la charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mai 2023, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête et fait valoir que les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

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.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Munoz-Pauziès, présidente-rapporteuse ;
- les conclusions de M. Bongrain, rapporteur public ;
- et les observations de Mme Blanchard, représentant le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine et de Me Guezennec, représentant l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 28 décembre 2021, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine a approuvé le plan de gestion des poissons migrateurs du bassin de la Garonne (Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre). Par une ordonnance n° 220574 2201153 du 30 mars 2022, le juge des référés de ce tribunal a suspendu l'exécution de cet arrêté. L'association Défense des milieux aquatiques et l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n° 2200433 et 2201152 tendent à l'annulation de la même décision et présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur l'intervention de l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde :

3. L'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde, eu égard à ses statuts, justifie d'un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de l'instance n° 2200433 au soutien des conclusions en défense du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

4. Aux termes de l'article R. 436-44 du code de l'environnement : « (...) la présente section s'applique aux cours d'eau et aux canaux affluant à la mer, tant en amont de la limite de salure des eaux que dans leurs parties comprises entre cette limite et les limites transversales de la mer, à leurs affluents et sous-affluents ainsi qu'aux plans d'eau avec lesquels ils communiquent, dans la mesure où s'y trouvent des poissons migrateurs appartenant aux espèces suivantes : / 1° Saumon atlantique (*Salmo salar*) ; / 2° Grande alose (*Alosa alosa*) ; / 3° Alose feinte (*Alosa fallax*) ; / 4° Lamproie marine (*Petromyzon marinus*) ; / 5° Lamproie fluviatile (*Lampetra fluviatilis*) ; / 6° Anguille (*Anguilla anguilla*) ; / 7° Truite de mer (*Salmo trutta*, f. *trutta*). ». Aux termes de l'article R.436-45 du même code : « Un plan de gestion des poissons migrateurs détermine, par bassin, par cours d'eau ou par groupe de cours d'eau : / 1° Les mesures utiles à la reproduction, au développement, à la conservation et à la circulation de ces poissons, sous réserve des dispositions prévues par l'article L. 432-6 ; / 2° Les modalités d'estimation des stocks et d'estimation de la quantité qui peut être pêchée chaque année ; / 3° Les plans d'alevinage et les programmes de soutien des effectifs ; / 4° Les conditions dans lesquelles sont fixées les périodes d'ouverture de la pêche ; / 5° Les modalités de la limitation éventuelle des pêches, qui peuvent

être adaptées en fonction des caractéristiques propres à la pêche professionnelle et à la pêche de loisir ; / 6° Les conditions dans lesquelles sont délivrés et tenus les carnets de pêche, sous réserve des dispositions de l'article R. 436-64. (...) ».

5. En premier lieu, aux termes du 3 de l'article 6 de la directive n°92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages : « *Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public* ». Aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : « *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 ; (...). II. Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ainsi que les manifestations et interventions prévus par les contrats Natura 2000 ou pratiqués selon les engagements spécifiques définis par une charte Natura 2000 sont dispensés de l'évaluation des incidences Natura 2000. / II bis. Les activités de pêche maritime professionnelle s'exerçant dans le périmètre d'un ou de plusieurs sites Natura 2000 font l'objet d'analyses des risques d'atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000, réalisées à l'échelle de chaque site, lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'objectifs mentionnés à l'article L. 414-2. Lorsqu'un tel risque est identifié, l'autorité administrative prend les mesures réglementaires pour assurer que ces activités ne portent pas atteinte aux objectifs de conservation du site, dans le respect des règles de la politique commune de la pêche maritime. Ces activités sont alors dispensées d'évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000. 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 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 [devenu article L. 122-11] est applicable aux décisions visées aux I à V prises sans qu'une évaluation des incidences Natura 2000 ait été faite ».*

6. D'une part, compte tenu de son objet tel que défini par l'article R. 436-45 du code de l'environnement, le plan de gestion des poissons migrateurs qui inclut dans son périmètre un site Natura 2000 institué dans le but d'assurer la protection d'espèces de poissons inscrites à l'annexe II de la directive 2/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 est susceptible d'affecter ce site de manière significative et est au nombre des documents de planification visés par le 1° de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Peu importe à cet égard qu'il n'ait pas par lui-même pour objet d'autoriser la pêche, que son périmètre excède les limites des quatre sites Natura 2000 qu'il englobe et que la pêche ne soit pas l'unique menace pesant sur les espèces.

7. D'autre part, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine ne peut utilement se prévaloir du III de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dès lors que le plan de gestion des poissons migrateurs, qui aux termes de l'article R. 436-46 du code de l'environnement, « *est arrêté par le préfet de région, président du comité de gestion compétent, par application de l'article R. 436-47, sur proposition du comité de gestion ou, à défaut, au vu des éléments recueillis par ce comité* », n'est pas soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration. Il ne peut davantage utilement se prévaloir du IV bis du même article qui ne s'applique qu'aux documents mentionnés au III qui ne figurent sur aucune des listes prévues au même III.

8. Dès lors, l'instauration d'un tel plan de gestion est soumise à une évaluation préalable de ses incidences sur la conservation des espèces inscrites à l'annexe II de la directive 92/43/CEE du site Natura 2000, et qui ont motivé l'institution de ce site, et les requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué, qui n'a pas été précédé d'une telle évaluation, est entaché d'irrégularité et doit être annulé.

9. En second lieu, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

10. Il ressort des pièces du dossier que certaines espèces protégées présentes dans les zones Natura 2000 couvertes par le plan litigieux sont particulièrement menacées. Il en est ainsi, par exemple, de la lamproie marine, qui a été classée comme espèce en danger en juillet 2019 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), soit le niveau quatre sur cinq de vulnérabilité d'une espèce menacée, et dont l'état de conservation dans la région « Atlantique » est estimé comme « défavorable mauvais » par l'Inventaire national du patrimoine universel prévu à l'article L. 411-5 du code de l'environnement, auquel concourt notamment le Muséum national d'histoire naturelle. Le préfet de la région Nouvelle Aquitaine fait d'ailleurs lui-même valoir que les comptabilisations réalisées au niveau des zones de frayère établissent une forte diminution du nombre de lamproies en amont du fleuve Gironde. S'il fait également valoir que la principale cause de disparition de l'espèce est sa prédation par un autre poisson, le silure, cela ne ressort pas des pièces du dossier. Compte-tenu du faible état de conservation général de cette espèce notamment, et de la diminution du nombre de spécimens comptabilisés et pêchés, le risque de dommage grave irréversible, en l'absence d'évaluation des risques, doit être regardé comme caractérisé. Par suite, les requérantes sont fondées à soutenir qu'en édictant l'arrêté contesté sans mise en œuvre d'une procédure d'évaluation des risques, le préfet de la Nouvelle-Aquitaine a méconnu les obligations découlant du principe de précaution.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer expressément sur les autres moyens des requêtes, que l'arrêté du 28 décembre 2021 doit être annulé.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent jugement n'implique pas nécessairement que le préfet mette en place un nouveau conseil de gestion des poissons migrateurs, qu'il ferme définitivement toutes les pêches aux engins et extractives des espèces d'intérêt communautaire, qu'il interdise définitivement l'usage du filet dérivant dans tous les bassins de sa compétence et qu'il publie sous trois mois au recueil des actes administratifs l'arrêté préfectoral réformant le PLAGEPOMI. En revanche, il

implique nécessairement que le futur plan de gestion des poissons migrateurs soit précédé d'une étude de ses incidences Natura 2000 dans le respect du principe de précaution. Il y a lieu par suite, dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan de gestion des poissons migrateurs, d'enjoindre au préfet de la Nouvelle-Aquitaine de faire réaliser une étude de ses incidences Natura 2000.

Sur les frais de l'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Défense des milieux aquatiques, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde demande au titre des frais de l'instance. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, au profit de l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour, la somme de 1 500 euros.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde est admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine du 28 décembre 2021 est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion des poissons migrateurs, de faire procéder à une évaluation de ses incidences Natura 2000.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Défense des milieux aquatiques est rejetées.

Article 5 : L'Etat versera à l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour la somme de 1500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions de l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'association Défense des milieux aquatiques, à l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à l'Association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde.
Une copie en sera adressée au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine.

Délibéré après l'audience du 19 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Munoz-Pauziès, présidente,
M. Bilate, premier conseiller,
M. Bourdarie, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 novembre 2023.

La présidente-rapporteure,

L'assesseur le plus ancien dans
l'ordre du tableau,

F. MUNOZ-PAUZIÈS

X. BILATE

La greffière,

C. JANIN

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde 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 décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,