

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N°2301662

DÉFENSE DES MILIEUX AQUATIQUES

Mme Zuccarello
Juge des référés

Audience du 13 avril 2023
Ordonnance du 17 avril 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 31 mars 2023, le 12 avril 2023 et 13 avril 2023, l'association Défense des Milieux Aquatiques (DMA), demande à la juge des référés, statuant à titre principal sur le fondement des articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement, à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution des annexes 1, 4 et 5 de l'arrêté du 28 mars 2023 du préfet de la Gironde portant réglementation permanente de la police de la pêche en eau douce dans le département de la Gironde, en tant qu'elles autorisent d'une part, la pêche de la lamproie marine, de la lamproie fluviatile et de l'alose feinte et d'autre part l'usage des filets dérivants, des filets fixes et des verveux ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Gironde de publier au recueil des actes administratifs de la préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine le dispositif de l'ordonnance à intervenir, dans un délai de 8 jours.

Elle soutient que :

- les rivières Dordogne et Garonne sont désignées en application de la directive « Habitats », Site Natura 2000 par arrêtés des 27 octobre 2015 et du 5 avril 2016 pour la protection, notamment, de l'esturgeon d'Europe, de la lamproie marine, de la lamproie fluviatile, du saumon atlantique, de la grande alose et de l'alose feinte ; les rivières Isle et Dronne sont aussi classées aire NATURA 2000 par arrêtés du 27 octobre 2015³ et du 20 novembre 2014 pour la protection, notamment, de la lamproie marine, du saumon atlantique et de la grande alose ;

- l'urgence est présumée dès lors que l'arrêté du préfet n'a pas fait l'objet de la procédure d'évaluation environnementale Natura 2000 ainsi que l'y obligent les articles L. 414-4 et L. 122-

11 du code de l'environnement ; en tout état de cause l'urgence est justifiée dès lors que les espèces en cause, notamment la lamproie marine et fluviatile, sont menacées d'extinction ;

- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure dès lors qu'aucune évaluation des incidences en application des I, III et VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement n'a été conduite alors qu'il s'agit de zone Natura 2000 ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 436-16 du code de l'environnement dès lors qu'il autorise nécessairement la détention d'engins de pêche interdits pour la pêche du saumon et de l'esturgeon ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement dès lors que les esturgeons et les saumons sont accidentellement piégés par les engins de pêche ; seules sont interdites les captures intentionnelles ;

- il méconnaît le principe de précaution prévu à l'article 5 de la Charte de l'environnement et à l'article L. 110-16 du code de l'environnement dès lors qu'il autorise la pêche des lamproies marines qui est en grave danger d'extinction ;

- l'autorisation d'utiliser des filets dérivants doit être interdite en application des articles R. 436-24 et 25 du code de l'environnement ; l'arrêté de la préfecture de la Gironde du 27 juin 2022 portant approbation du cahier des charges et des clauses techniques particulières pour l'exploitation du droit de pêche de l'État sur le domaine public fluvial du département de la Gironde est également illégal sur ce point ;

- il est entaché d'un vice de procédure dès lors que le conseil national de protection de la nature n'a pas été saisi pour la capture des lamproies marines ;

- la lamproie marine est protégée en tant qu'élément utilisé pour la reproduction de la grande mulette de sorte qu'une dérogation devait être instruite conformément au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2023, le préfet de la Gironde conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les articles L. 122-11 et L. 414-4 du code de l'environnement ne s'appliquent pas dès lors que l'arrêté contesté n'est pas dans leur champ d'application ;

- pour établir le classement en catégorie « danger d'extinction » et « vulnérable » des lamproies marine et fluviatile, l'association requérante se fonde sur des données non fiables ;

- l'état de conservation des espèces et notamment de la lamproie marine est impacté par d'autres facteurs tels que le silure ;

- l'arrêté contesté se contente de mettre en application le PLAGEPOMI qui n'a pas fait l'objet d'une annulation par le tribunal mais seulement d'une suspension ;

- l'intérêt économique de la pêche professionnelle s'oppose à la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ;

- aucun des autres moyens n'est fondé.

Par un mémoire en intervention enregistré le 12 avril 2023, l'Association Agréée des Pêcheurs Professionnels en Eau Douce de Gironde (AAPPED 33), représentée par Me Guezennec, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'elle a intérêt au maintien de l'arrêté du 28 mars 2023, qu'aucune urgence n'est démontrée et qu'aucun moyen n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 29 mars 2023 sous le numéro 2301648 par laquelle l'association Défense des milieux aquatiques demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la Constitution et notamment son Préambule ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 ;
- le règlement 1881/2006 du 19 décembre 2006 de la Commission ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Zuccarello 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 en présence de Mme Gioffré, greffière d'audience, Mme Zuccarello a lu son rapport et entendu :

- M. Garcia représentant l'association DMA qui a développé les moyens soulevés dans sa requête ;
- Mme Blanchard, MM Perron et Adam pour le préfet de la Gironde qui ont maintenu et développé leurs arguments ;
- Me Guezennec pour l'AAPPED 33 qui a maintenu et développé les arguments de son mémoire en intervention.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré a été produite le 14 avril 2023 par l'association DMA.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 mars 2023, le préfet de la Gironde a défini, pour son département, les conditions d'exercice de la pêche en eau douce en 2023 en déterminant les périodes d'ouverture et les modalités de la pêche des espèces migratrices. Par la présente requête, l'association Défense des Milieux Aquatiques demande à la juge des référés de suspendre l'exécution des annexes 1, 4 et 5 de cet arrêté en tant qu'elles autorisent d'une part, la pêche de la lamproie marine, de la lamproie fluviatile et de l'alose feinte et d'autre part l'usage des filets dérivants, des filets fixes et des verveux.

Sur l'intervention de l'AAPPED 33 :

2. Eu égard à ses statuts, et notamment à son objet défini à l'article 4, l'AAPPED 33 justifie ainsi d'un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente instance au soutien des conclusions du préfet de la Gironde. Son intervention doit donc être admise.

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

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* ».

4. Ainsi que le soutiennent le préfet et l'AAPPED 33 en défense, l'arrêté critiqué réglementant la pêche en eau douce ne saurait être regardé comme entrant dans le champ d'application de ces dispositions, dès lors qu'il ne constitue ni un plan ni un programme visé à l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

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

5. 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 (...)* ».

En ce qui concerne l'urgence :

6. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

7. Il résulte de l'instruction que l'association DMA se prévaut des effets immédiats de l'arrêté en litige par lequel le préfet de la Gironde a autorisé la pêche professionnelle et amateur en eau douce dans son département en fixant les périodes et les horaires d'ouverture de la pêche en fonction des espèces et des modes de pêche. Elle fait état, en outre, des effets de la campagne de pêche 2023 sur la conservation de certaines espèces, notamment la lamproie marine, la lamproie fluviatile, l'alose feinte, l'esturgeon et le saumon. En défense, le préfet et l'AAPPED 33 font valoir que l'intérêt économique du maintien des exploitations de pêche doit être pris en compte, que la campagne de pêche des lamproies marines expirant au 30 avril, aucune urgence ne s'attache à la suspension de l'arrêté du 28 mars 2023 et enfin que les opérations de transfert de lamproie marines par les pêcheurs sur des sites permettant sa reproduction s'arrêteraient en cas d'interdiction de pêche de cette espèce.

8. Il ressort des pièces des dossiers que l'espèce de poissons migrateurs lamproie marine est classée au niveau national, par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), en danger d'extinction avec tendance à la dégradation. Si le préfet et l'AAPPED 33

contestent la fiabilité de ces données, ils n'établissent pas qu'il existerait des données dont la fiabilité serait supérieure. Selon les conclusions du suivi de l'espèce sur la Dordogne et la Garonne effectué en 2019 par l'association MIGADO les suivis de la migration, de la reproduction et des stades larvaires, sur les deux axes, convergent pour décrire une situation catastrophique de l'espèce sur le bassin avec un stock reproducteur en baisse sur les bassins de la Garonne et de la Dordogne. En outre, l'existence d'une prédation de l'espèce par le silure ne saurait être regardée comme prépondérante, dès lors que les études, non sujettes à interprétation, par vérification du contenu des estomacs des silures n'ont pas été probantes et qu'en conséquence cette prédation est en l'état des connaissances, sans incidence sur les effets de la pêche sur la préservation de la lamproie marine. Au demeurant les mesures envisagées pour lutter contre cette prédation, qui ne sont qu'émergentes, ne garantissent pas d'effets à court-terme sur le maintien de l'espèce. Au surplus les transferts de lamproies marines qui ont été réalisées sur le Ciron et la Dronne sont encore insuffisants pour remettre en cause cette situation. Enfin, si l'arrêté en cause entend réduire la pression de la pêche sur cette espèce, eu égard au grave danger d'extinction de l'espèce, cette limitation ne saurait être regardée comme emportant un effet substantiel sur cette disparition, alors au demeurant que l'association requérante soutient sans être contredite que les périodes de capture les plus importantes, les mois de mars et avril, restent autorisées à la pêche professionnelle par l'arrêté contesté.

9. Compte tenu des menaces immédiates pesant sur la préservation de cette espèce dans les rivières concernées, des périodes de migration et de pêche professionnelle, déjà entamées, l'intervention en urgence du juge des référés est justifiée s'agissant de la définition des modalités de limitation des pêches de la lamproie marine sur le secteur concerné en dépit des difficultés économiques qui pourrait en résulter pour les 37 pêcheurs concernés. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante justifie de l'existence d'une situation d'urgence en ce qui concerne la lamproie marine.

10. En revanche, en l'absence de justifications quant à l'urgence à suspendre la pêche aux autres espèces et selon les modalités contestées, il n'y a pas lieu de faire application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative pour ces espèces et modes de pêches.

En ce qui concerne le doute sérieux :

11. 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* ». Aux termes du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : / 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable (...)* ».

12. Il résulte des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ainsi que de l'article L. 110-1 du code de l'environnement que le principe de précaution s'applique en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution.

13. Ainsi qu'il a déjà été dit notamment par des ordonnances n°2300308, 2300338 du 10 février 2023 et n°2200574, 2201153 du 30 mars 2022 du juge des référés du tribunal, ainsi que par un jugement n°2101218 du 5 mai 2022, il ressort des pièces du dossier que la lamproie marine a été classée comme espèce en danger en juillet 2019 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) soit le quatrième niveau (sur cinq) de vulnérabilité d'une espèce menacée, et son 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. Il ressort également des études réalisées en 2017, 2019, 2020 et 2022 par l'association Migrateurs Garonne Dordogne (MIGADO) que l'absence de renouvellement de la population sur la partie moyenne des axes du bassin de la Dordogne et de la Garonne, mise en parallèle avec une forte exploitation du stock conduit à une situation jugée alarmante, préoccupante et désormais catastrophique avec une chute drastique des effectifs recensés, quels que soient les indicateurs qui témoignent d'une accélération du déclin de l'espèce qui apparaît en danger critique. Si le préfet de la Gironde et l'AAPPED 33 font valoir qu'il n'est pas démontré que la pêche serait à l'origine du déclin de l'espèce, laquelle subit la prédation des silures et les effets néfastes de la dégradation des milieux de vie, toutefois, compte tenu de l'ensemble des éléments précités et du nombre de lamproies prélevées par la pêche professionnelle dans la zone concernée estimée au minimum à 77 000 lamproies marines, l'impact de la pêche sur la survie de cette espèce apparaît déterminant. Enfin il est constant que les mesures de transfert de lamproies sur la Dronne et le Ciron n'ont pas encore permis de renverser cette tendance. Aussi, les mesures de limitation de la pêche instaurées par l'arrêté critiqué, au demeurant non sérieusement quantifiées, consistant à limiter la pêche de loisir aux nasses à lamproies marines et en réduisant la période de pêche professionnelle, n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction de nature à enrayer la dégradation de l'espèce. Eu égard au risque d'atteinte grave et irréversible porté à la lamproie marine par les annexes 1, 4 et 5 de l'arrêté du 28 mars 2023, en tant qu'elles autorisent sa pêche, le préfet de la Gironde a méconnu le principe de précaution.

14. Dans ces conditions l'association DMA est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 28 mars 2023 du préfet de la Gironde en tant qu'il autorise dans ses annexes 1, 4 et 5 la pêche à la lamproie marine.

Sur les conclusions aux fins de publication :

15. Les conclusions de l'association DMA tendant à ce que la présente ordonnance soit publiée dans le recueil des actes administratifs de la région Nouvelle-Aquitaine ne peuvent, en l'absence de toute disposition prévoyant une telle publicité, être accueillies.

Sur les frais liés à l'instance :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées sur ce fondement par l'AAPPED 33 qui, intervenante, n'a pas la qualité de partie.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Association Agréée des Pêcheurs Professionnels en Eau Douce de Gironde (AAPPED 33) est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 28 mars 2023 du préfet de la Gironde est suspendue en tant qu'il autorise dans ses annexes 1, 4 et 5 la pêche à la lamproie marine, et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête au fond.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête ainsi que les conclusions de l'Association Agréée des Pêcheurs Professionnels en Eau Douce de Gironde (AAPPED 33) tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Défense des milieux aquatiques (DMA), à l'Association Agréée des Pêcheurs Professionnels en Eau Douce de Gironde (AAPPED 33), au préfet de la Gironde et à la ministre de la transition écologique.

Fait à Bordeaux, le 17 avril 2023.

La juge des référés,

La greffière,

F. ZUCCARELLO

C. GIOFFRE

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde en ce qui le concerne, et 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,