

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2204106

ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES

M. Hervé Bourdarie
Rapporteur

M. Arthur Bongrain
Rapporteur public

Audience du 2 mai 2024
Décision du 16 mai 2024

D

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bordeaux

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 27 juillet 2022, complétée par des pièces enregistrées le lendemain, l'association Défense des milieux aquatiques, représentée par son président en exercice, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'article 48 de l'arrêté du 27 juin 2022 par lequel la préfète de la Gironde a approuvé le cahier des charges et des clauses techniques particulières pour l'exploitation du droit de pêche de l'Etat sur le domaine public fluvial du département de la Gironde pour la période 2023-2027, en ce qu'il autorise l'usage des nasses à lamproies et des filets dérivants ainsi que son annexe 4 qui autorise la pêche à la lamproie ;

2°) d'enjoindre à l'administration de préciser à l'article 48 que les filets de type araignée ou trémail autorisés sont des filets fixes, que l'usage des nasses à lamproies et des filets dérivants est strictement interdit et de mentionner dans l'annexe 4 de cet arrêté que la pêche à la lamproie marine est interdite toute l'année, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Gironde de publier sous huit jours au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Gironde le dispositif du jugement à intervenir.

Elle soutient que :

- l'autorisation de l'usage des nasses à lamproies doit être annulée car elle est contraire aux jugements n° 2100051, 2101218 et 2203040 rendus par le tribunal administratif de Bordeaux le 5 mai 2022 qui ont annulé la pêche à la lamproie marine quel que soit le type d'engins ou de filets utilisés et quel que soit le caractère professionnel ou amateur de la pêche ;

- l'article D. 922-9 du code rural et de la pêche maritime s'applique pour les eaux de l'estuaire de la Gironde car elles constituent des eaux maritimes en aval du bec d'Ambès et l'exercice de la pêche n'est pas soumis à une réglementation européenne de conservation et de

gestion ; or l'usage du filet dérivant n'est pas prévu par cet article dans la liste limitative des engins autorisés ; ce type de filet ne peut pas relever de la catégorie des filets dits maillants ou de type trémail car :

- la liste étant limitative, elle ne peut être interprétée que de manière restrictive ;
- les filets dérivants fonctionnent selon un principe très spécifique qui explique leur performance et donc leur interdiction de plus en plus large ces dernières années en raison de leurs effets néfastes ;

- la particularité des filets dérivants a conduit les autorités communautaires à adopter le règlement (UE) n° 2019/1241 du 20 juin 2019 qui oppose le filet maillant, le filet emmêlant et le filet trémail d'une part, considérés comme des filets fixes, au filet dérivant ; en vertu de l'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime, les principes et les règles de la politique commune de pêche s'appliquent et il convient ainsi de respecter les définitions des engins de pêche découlant de l'article 6 du règlement (UE) n° 2019/1241 ; le recours au texte communautaire est d'autant plus nécessaire que le code rural et de la pêche maritime ne définit pas les termes techniques qu'il emploie ;

- en raison de leur état de conservation « défavorable-mauvais », l'exploitation des saumons, grandes aloses, aloses feintes et lamproies fluviatiles en milieu estuarien et fluvial, qui sont des zones spéciales de conservation, ne peut plus être autorisée, conformément aux dispositions de l'article 14 de la directive Habitats et des articles L. 414-1 V et L. 411-2 4° du code de l'environnement ;

- l'usage des filets dérivants dans les eaux fluviales n'est pas explicitement prévu par les articles R. 436-24 et R. 436-25 du code de l'environnement ; cette catégorie de filets ne peut pas être incluse dans celle des filets de type araignée ni dans celle de type trémail en raison du caractère limitatif de la liste des engins autorisés par les articles R. 436-24 et R. 436-25 du code de l'environnement, du mode de fonctionnement très spécifique de ce type de filet et du caractère litigieux de son utilisation dans des eaux classées zones spéciales de conservation pour les aloses, saumons et lamproies qui sont des espèces ne pouvant être exploitées en raison de leur état de conservation défavorable ;

- le guide des engins de pêche fluviale et lacustre en France métropolitaine donne une définition du filet de type araignée qui n'est pas dérivant puisqu'au moins une de ses deux extrémités est fixe ; de même, faute de précision, le filet de type trémail ou tramail ne peut pas être dérivant ; les listes des articles R. 436-24 et R. 436-26 du code de l'environnement ne prévoient pas explicitement les filets de type araignée dérivante et tramail dérivant si bien que les filets de type araignée ou trémail mentionnés par le guide des engins de pêche fluviale ne peuvent être que fixes ;

- le principe d'uniformité des conditions de pêche des espèces amphihalines pour les cours d'eau affluant à la mer énoncé à l'article L. 436-11 du code de l'environnement implique l'interdiction de l'usage des filets dérivants dans les deux masses d'eaux, maritimes et fluviales ; l'interdiction de l'usage de ce type de filets dans les eaux maritimes par l'article D. 922-9 du code rural et de la pêche maritime et son interdiction dans les eaux fluviales par les articles R. 436-24 et R. 436-25 du code de l'environnement est donc cohérente ;

- l'article L. 436-16 du code de l'environnement qui réprime la pêche de l'anguille européenne, de l'esturgeon européen et du saumon atlantique et interdit la détention d'engins litigieux a été méconnu par les jugements n° 2100551, 2103040 et 2101218 ; seule une interdiction de détention de ces engins permet d'éviter les captures dites accidentelles d'espèces protégées qui sont en réalité des captures acceptées ;

- la simple interdiction de la pêche de l'esturgeon d'Europe ne suffit pas à assurer sa protection au regard du caractère « accepté » de la capture des spécimens de cette espèce du fait de l'autorisation par l'administration de l'immersion de filets dans des eaux notoirement fréquentées par les esturgeons ou les saumons ; dans ses jugements n° 2100551, 2101218 et 2103040, le tribunal n'aurait pas dû dissocier l'application des dispositions des articles L. 436-16 du code de l'environnement et de l'article 12 de la directive Habitats pour apprécier le moyen qui lui était soumis.

Par ordonnance du 15 décembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 14 février 2024 à 12 heures.

Le 25 avril 2024, postérieurement à la clôture de l'instruction, le préfet de la Gironde a produit un mémoire en défense qui n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 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 M. Bourdarie, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Bongrain, rapporteur public.

Les parties n'étant ni présentes ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. L'arrêté de la préfète 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 géré par la direction Départementale des Territoires et de la Mer pour la période 2023-2027 a été publié au recueil des actes administratifs spécial de la Gironde n° 2022-112 le 29 juin 2022. L'association Défense des milieux aquatiques demande l'annulation, d'une part, de l'article 48 de l'arrêté du 27 juin 2022, relatif aux engins de pêches autorisés, en ce qu'il autorise l'usage des nasses à lamproies et des filets dérivants et, d'autre part, l'annexe 4 en ce qu'elle autorise la pêche de la lamproie marine.

Sur les conclusions en annulation :

2. Aux termes de l'article 14 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 » : « 1. Si les États membres l'estiment nécessaire à la lumière de la surveillance prévue à l'article 11, ils prennent des mesures pour que le prélèvement dans la nature de spécimens des espèces de la faune et de la flore sauvages figurant à l'annexe V, ainsi que leur exploitation, soit compatible avec leur maintien dans un état de conservation favorable. / 2. Si de telles mesures sont estimées nécessaires, elles doivent comporter la poursuite de la surveillance prévue à l'article 11. Elles peuvent en outre comporter notamment : / - des prescriptions concernant l'accès à certains secteurs, / - l'interdiction temporaire ou locale du prélèvement de spécimens dans la nature et de l'exploitation de certaines populations, / - la réglementation des périodes et/ou des modes de prélèvement de spécimens, / - l'application, lors du prélèvement de spécimens, de règles cynégétiques ou halieutiques respectueuses de la conservation de ces populations, / - l'instauration d'un système d'autorisations de prélèvement de spécimens ou de quotas, / - la réglementation de l'achat, de la vente, de la mise en vente, de la détention ou du transport en vue de la vente de spécimens, / - l'élevage en captivité d'espèces animales ainsi que la propagation artificielle

d'espèces végétales, dans des conditions strictement contrôlées, en vue de réduire le prélèvement de spécimens dans la nature, / - l'évaluation de l'effet des mesures adoptées ». Aux termes de l'article 16 de cette directive : « 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : / a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ; / c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (...) / 2. Les États membres adressent tous les deux ans à la Commission un rapport, conforme au modèle établi par le comité, sur les dérogations mises en œuvre au titre du paragraphe 1. La Commission fait connaître son avis sur ces dérogations dans un délai maximal de douze mois suivant la réception du rapport et en informe le comité. / 3. Les rapports doivent mentionner : / a) les espèces qui font l'objet des dérogations et le motif de la dérogation, y compris la nature du risque, avec, le cas échéant, indication des solutions alternatives non retenues et des données scientifiques utilisées ; / b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort d'espèces animales autorisés et les raisons de leur utilisation ; / c) les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations sont accordées ; / d) l'autorité habilitée à déclarer et à contrôler que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quels services, et quelles sont les personnes chargées de l'exécution ; / e) les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus ».

3. Aux termes du V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement : « 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 (...) 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. / (...) ». Selon le I de l'article L. 411-1 de ce code : « Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques (...) et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ». Aux termes du I de l'article L. 411-2 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / (...) 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1° (...) de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels (...) ».

4. Les espèces saumon Atlantique (*salmo salar*, uniquement en eaux douces), lamproie fluviatile (*lampetra fluviatilis*), l'alose et l'alose feinte (*alosa spp.*) figurent au sein de l'annexe V de la directive Habitats qui liste les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion. Il résulte des dispositions citées aux deux points précédents que les prélèvements de spécimens de ces quatre espèces doivent être compatibles avec le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable.

5. Il ressort des pièces du dossier que ces espèces sont dans un état de conservation défavorable-mauvais, ainsi qu'il ressort notamment du rapport relatif à l'état de conservation des habitats et des espèces et des tendances observées au cours de la période 2013-2018, établi en application de l'article 17 de la directive Habitats. Dans ces conditions, quand bien même des restrictions géographiques et temporelles sont prévues pour l'exercice de la pêche de ces espèces, l'usage autorisé par l'arrêté du 27 juin 2022 du filet dérivant, incriminé selon l'association requérante pour l'essentiel des captures des spécimens de ces espèces, ainsi que des nasses à lamproies, est contraire aux objectifs de la directive Habitats et aux dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement.

6. En outre, l'annexe 4 à l'arrêté du 27 juin 2022 autorise la pêche de la lamproie marine à certaines périodes de l'année. Toutefois, par un jugement n° 2101218 rendu le 5 mai 2022, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé le refus d'abroger l'arrêté de la préfète de la Gironde du 4 septembre 2020 en tant qu'il autorisait la pêche à la lamproie marine. Ce jugement a été confirmé, sur ce point, par l'arrêt n° 22BX01819 du 9 avril 2024. Le principe de l'autorité absolue de la chose jugée des décisions juridictionnelles prononçant une annulation pour excès de pouvoir s'attache non seulement à leur dispositif, mais également à leurs motifs qui en sont le soutien nécessaire. En autorisant la pêche à la lamproie marine en vertu de l'annexe 4 à l'arrêté en litige, la préfète de la Gironde a méconnu l'autorité absolue de chose jugée.

7. Il résulte de ce qui précède que l'article 48 de l'arrêté du 27 juin 2022 en tant qu'il autorise l'usage des filets dérivants et des nasses à lamproies ainsi que son annexe 4 en tant qu'elle autorise la pêche à la lamproie marine, dispositions divisibles du reste de l'arrêté, doivent être annulées.

Sur les conclusions en injonction sous astreinte :

8. Eu égard à l'annulation des dispositions de l'arrêté du 27 juin 2022 autorisant l'usage des nasses à lamproies et des filets dérivants, tel que demandé par l'association Défense des milieux aquatiques, d'une part, et aux modalités de publicité des décisions de justice prévues par le code de justice administrative, d'autre part, le présent jugement n'implique aucune mesure particulière d'exécution.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 48 de l'arrêté du 27 juin 2022 est annulé en tant qu'il autorise d'une part, l'usage des nasses à lamproies et d'autre part, l'usage des filets dérivants. L'annexe 4 à cet arrêté est annulé en tant qu'il autorise la pêche à la lamproie marine.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Défense des milieux aquatiques et au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Copie en sera adressée au préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 2 mai 2024 à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mai 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

H. BOURDARIE

F. MUNOZ-PAUZIÈS

La greffière,

M. CORREIA

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires 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 décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,