

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

mc

N° 2100237

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Zoé Corthier
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Pau

(1^{ère} chambre)

Mme Anne Beneteau
Rapporteuse publique

Audience du 6 décembre 2023
Décision du 29 décembre 2023

395-04

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et quatre mémoires enregistrés les 30 janvier et 18 décembre 2021, 6 octobre et 27 novembre 2022, et 9 janvier 2023, l'association Défense des milieux aquatiques demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet des Landes a implicitement rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 11 septembre 2019 réglementant la pêche aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise ;

2°) d'abroger l'arrêté du préfet des Landes du 11 septembre 2019 réglementant la pêche aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise ;

3°) d'enjoindre à l'Etat d'interdire la pêche récréative aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise.

Elle soutient que :

- en autorisant la pêche de loisir aux filets fixes dans l'estran des eaux littorales de la côte aquitaine, qui font partie des divisions CIEM 8a et 8b, entraînant la capture et la détention du bar européen (*dicentrarchus labrax*), l'arrêté attaqué méconnaît le considérant 11 et l'article 10 (6) du règlement (UE) 2020/123 du Conseil du 27 janvier 2020, le considérant 11 et l'article 11 (6) du règlement (UE) 2021/92 du Conseil du 28 janvier 2021 ainsi que le considérant 9 du règlement (UE) 2022/109 du Conseil du 27 janvier 2022 ; l'administration est tenue d'abroger

cet arrêté sur le fondement de l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il constitue un acte réglementaire ; la pêche de loisir au filet fixe sur l'estran landais est une pêche non sélective et qui autorise des prises numériquement élevées de bars européens, sans qu'il soit bien sûr possible de relâcher vivant le moindre poisson ; les études IFREMER de 2001 à 2014 révèlent que le bar européen est l'espèce la plus pêchée sur l'estran landais représentant en moyenne 27% des pêches sur plus de trente espèces pêchées ; les captures maximales déclarées peuvent être de plusieurs dizaines de kilogrammes ; le taux de survie des captures des filets fixes est si médiocre que la pêche au filet fixe du bar n'est pas compatible avec le pêcher-relâcher, ce qui fonde l'interdiction des filets fixes pour les amateurs à partir de 2020 pour capturer ou détenir du bar ; les articles 10(6) et 11(6) des règlements européens valent interdiction générale et absolue concernant l'usage de cet engin de pêche à titre de loisir à partir du moment où il permet la capture du bar de façon non exceptionnelle, et en l'espèce de façon importante ;

- l'arrêté attaqué autorise cette pratique pour un nombre limité de personnes, ce qui implique une inégalité d'accès à ce droit de pêche, en méconnaissance de l'égalité de droit entre les citoyens, portée par l'article 1^{er} de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 1^{er} de la constitution française et l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne dès lors que la seule distinction fondée entre les citoyens est une distinction sociale fondée sur l'utilité commune ; la situation des pêcheurs professionnels justifie la priorité dont ils bénéficient dans l'octroi des autorisations de pêche alors qu'en revanche, la pratique récréative ne peut justifier l'inégalité d'accès à la pêcherie observée au sein des pêcheurs amateurs en fixant un plafond de 200 autorisations de pêche au filet fixe ; cette limitation des autorisations aboutit, de fait, à au moins deux inégalités de droit, à savoir une inégalité d'accès à la ressource et une utilisation privée du domaine public maritime ; dès lors qu'un accès libre à tous les pêcheurs amateurs majorerait les risques de conflits d'usages, de sécurité, de prélèvements excessifs et d'abus en tous genres, seule l'interdiction définitive de cette pratique annule tous les risques et restaure l'égalité de droit et la liberté du domaine public maritime ;

- la circonstance que la pêche de loisir au filet fixe sur l'estran soit prévue au niveau national par l'arrêté ministériel du 2 juillet 1992 n'exempte pas l'autorité départementale de faire application de la nouvelle réglementation européenne ; il revient à l'autorité administrative de faire une application loco-régionale circonstanciée de cet arrêté ministériel en tenant compte à la fois des évolutions réglementaires et des particularités halieutiques du département ;

- l'obligation de débarquement ne fait pas partie des textes qui fondent sa demande d'abrogation ;

- la circonstance que le bar soit la première ou seconde espèce capturée ne remet pas en question l'application du règlement européen, mais au contraire la valide dès lors que c'est la circonstance inverse d'une espèce rarement capturée par le filet fixe qui aurait pu justifier que l'on écarte l'interdiction communautaire ;

- l'impact de la pêche de loisir du bar dans tout le golfe de Gascogne n'est pas négligeable et notamment celle au filet fixe ; la distinction des tonnages de bar capturé entre les Landes et la Gironde n'est qu'administrative ; le caractère faible des captures des pêcheurs amateurs au filet d'un seul département par rapport à l'impact de la pêche professionnelle ne s'oppose en rien à l'application de l'article 10 (6) du règlement (UE) 2020/123 ; la circonstance que les pêcheurs au filet prendraient moins de bars qu'en pêchant à la ligne, dès lors que les règlements européens interdisent la capture et la rétention de bar par des filets fixes mais pas celles de bar à la ligne où un plafond de deux bars par jour est toléré, n'écarte en rien l'interdiction d'en capturer qui est faite par ces règlements européens ; le fait que la seule pratique des filets fixes sur le littoral des Landes ne constituerait pas une menace pour la ressource des bars n'exempte pas l'administration de son obligation de respect des articles 10 (6) du règlement UE 2020/123 et 11(6) du règlement (UE) 2021/92 qui n'est pas suspendue au caractère absolu ou relatif de l'impact de la pêche amateur au filet fixe dans un département français particulier ;

- si l'administration se prévaut du balisage des filets fixes introduit par l'arrêté n° 2019-95 du 23 octobre 2019, ce balisage a été pris sur une seule considération de la sécurité, sans aucun rapport avec la conservation des bars ;

- si l'administration se prévaut de la publicité qu'elle a faite de l'interdiction de capturer du bar et de l'obligation de rejeter les bars capturés involontairement, ni l'interdiction de capture ni l'obligation de rejet ne sont inscrites dans le seul texte réglementaire existant, à savoir l'arrêté litigieux qui permet de capturer du bar et de le détenir puisqu'il n'interdit ni l'un ni l'autre ; le rejet des bars capturés involontairement, et par voie de conséquence, l'arrêté attaqué, s'avèrent contraires à l'Approche Écosystémique des Pêches prévue par les articles 2 et 19 du règlement (UE) 1380/2013 et l'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime et au bon état écologique du bar fixés par les articles L. 219-7 et L. 219-9 du code de l'environnement ;

- par analogie avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne du 17 mars 2021 C-900/198, la poursuite de la pêche amateur au filet fixe sur l'estran ne devrait pas être tolérée au double motif que les captures de l'espèce bar désormais interdites ne sont pas en faibles quantités et qu'elles aboutissent toutes à leur mort certaine.

Par trois mémoires en défense enregistrés les 10 novembre 2021, 4 octobre et 26 décembre 2022, la préfète des Landes conclut au rejet de la requête.

A titre principal elle oppose une fin de non-recevoir tirée de ce que l'arrêté attaqué a pour objet de fixer le nombre d'autorisations annuelles de pêche aux filets fixes sur la côte landaise en application de l'article D. 922-22 du code rural et de la pêche maritime, les dispositions techniques de cet arrêté pour encadrer l'effort de pêche n'étant que des rappels de la réglementation nationale ou communautaire existante.

A titre subsidiaire, elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le règlement (CE) n° 218/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 ;
- le règlement (UE) 2019/124 du Conseil du 30 janvier 2019 ;
- le règlement (UE) 2020/123 du Conseil du 27 janvier 2020 ;
- le règlement (UE) 2021/92 du Conseil du 28 janvier 2021 ;
- le règlement (UE) 2022/109 du Conseil du 27 janvier 2022 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'arrêté du 2 juillet 1992 fixant les conditions de délivrance des autorisations annuelles de pose de filets fixes dans la zone de balancement des marées ;
- 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 Corthier,
- et les conclusions de Mme Beneteau, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 septembre 2019, le préfet des Landes a réglementé la pêche de loisir aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise. Par courrier du 7 octobre 2020, l'association Défense des milieux aquatiques a demandé l'abrogation de cet arrêté. Cette demande étant restée sans réponse, l'association Défense des milieux aquatiques demande au tribunal d'annuler la décision par laquelle le préfet des Landes a implicitement rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté du préfet des Landes du 11 septembre 2019.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Aux termes de l'article D. 922-22 du CRPM : « *L'installation sur le domaine public naturel de l'Etat de tous filets à nappe ou à poche dont la mise en place ne comporte qu'une implantation rudimentaire au sol et qui sont désignés sous le nom de filets fixes est soumise à autorisation annuelle délivrée par le préfet de département dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine.* ». Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 2 juillet 1992 fixant les conditions de délivrance des autorisations annuelles de pose de filets fixes dans la zone de balancement des marées : « *Un arrêté du préfet du département, pris sur proposition du directeur départemental des affaires maritimes après avis de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et du comité local des pêches maritimes et des élevages marins territorialement compétent, fixe le nombre global de filets fixes pouvant être disposés sur l'ensemble du littoral du département. (...)* ».

3. Si la préfète des Landes oppose une fin de non-recevoir tirée de ce que l'arrêté attaqué n'a que pour objet de fixer le nombre d'autorisations annuelles de pêche de loisir aux filets fixes sur la côte landaise en application de l'article D. 922-22 du code rural et de la pêche maritime, il ressort des termes de cet arrêté qu'en ne fixant pas ce nombre d'autorisations à zéro mais à cinq cents, la préfète des Landes n'a pas interdit la détention et la capture de bar européen par l'utilisation de filets fixes posés dans la zone de balancement des marées de la côte landaise dans le cadre de la pêche récréative. Dès lors, la fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. D'une part, aux termes de l'annexe III du règlement du 11 mars 2009 relatif à la communication de statistiques sur les captures nominales des États membres se livrant à la pêche dans l'Atlantique du Nord-Est : « *Division statistique VIII b du CIEM : Les eaux limitées par une ligne commençant en un point situé par 46o00' nord sur la côte occidentale de la France ; puis plein ouest jusqu'à 4o00' ouest ; de là plein sud jusqu'à 45o30' nord ; de là plein est jusqu'à 3o00' ouest ; de là plein sud jusqu'à 44o30' nord ; de là plein est jusqu'à 2o 00' ouest ; de là plein sud jusqu'à la côte nord de l'Espagne ; de là le long de la côte nord de l'Espagne et de la côte ouest de la France jusqu'au point de départ.* ». Aux termes de l'article 10 du règlement du 30 janvier 2019 établissant, pour 2019, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union : « (...) 5. *Dans le cadre de la pêche récréative dans les divisions CIEM 8a et 8b, un maximum de trois spécimens de bar européen peut être détenu par pêcheur et par jour.* ». Aux termes de l'article 3 « Définitions » du règlement du 27 janvier 2022 établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union :

« b) «pêche récréative» : les activités de pêche non commerciales exploitant les ressources biologiques de la mer dans un contexte de loisir, de tourisme ou de sport ; (...) l) « valeur FRMD » : la valeur de la mortalité par pêche estimée qui, pour une structure de pêche donnée et dans les conditions environnementales moyennes actuelles, permet d'atteindre le rendement maximal durable à long terme. ». Aux termes de l'article 12 « Mesures relatives à la pêche du bar européen dans la division CIEM 8a et 8b » du même règlement : « 1. La France et l'Espagne veillent à ce que, comme prévu à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/472, la mortalité par pêche du stock de bar européen dans les divisions CIEM 8a et 8b résultant de leurs activités de pêche commerciale et de pêche récréative ne dépasse pas la valeur FRMD. 2. Dans le cadre de la pêche récréative, y compris depuis la côte, dans les divisions CIEM 8a et 8b : a) un maximum de deux spécimens de bar européen par pêcheur et par jour peuvent être capturés et détenus ; b) les filets fixes ne sont pas utilisés pour capturer ou détenir le bar européen. 3. Le paragraphe 2 s'applique sans préjudice de mesures nationales plus strictes concernant la pêche récréative. ».

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : « L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. (...) ».

6. L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenu d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

7. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique.

8. Lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

9. Il ressort de l'arrêté attaqué que le nombre total de filets fixes pouvant être déposés sur le littoral du département des Landes, dans la zone de balancement des marées pour l'exercice de la pêche maritime de loisir, a été fixé à cinq cents. La pêche aux filets fixes est ouverte toute l'année, sauf pendant la période du 1^{er} juin au 30 septembre. Chaque pêcheur doit faire une demande d'autorisation de caler un filet fixe et s'engage à remettre des déclarations de captures permettant leur suivi par l'administration. L'association Défense des milieux aquatiques soutient que les filets fixes autorisés par l'arrêté préfectoral du 11 septembre 2019 ne sont pas sélectifs et capturent notamment les bars européens dans des proportions qui ne peuvent être qualifiées d'accidentelles. Elle souligne que la pêche récréative du bar européen au moyen de filets fixes est interdite par les dispositions précitées au point 4 et que cette technique de pêche ne permet pas leur survie en méconnaissance de ces dispositions.

10. Il résulte des dispositions citées au point 4 que la zone de balancement des marées de la côte landaise est située dans la zone CIEM 8b. Or, il résulte de l'article 10 du règlement du 30 janvier 2019 établissant, pour 2019, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de

pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, que la pêche récréative aux filets fixes du bar européen dans la zone CIEM 8b n'était pas interdite lors de l'adoption de l'arrêté attaqué.

11. Cependant, il n'est pas contesté qu'à la date du présent jugement, les filets fixes ne peuvent pas être utilisés pour capturer ou détenir le bar européen, en application de l'article 12 précité du règlement du 27 janvier 2022 établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du courrier de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) du 20 janvier 2021, que, pour la période 2001-2018, le bar européen figure parmi les espèces les plus capturées par les filets fixes sur l'estran landais, représentant en moyenne 27% des captures totales sur une année, révélant l'absence de sélectivité des filets fixes. Dans ces conditions, les captures de bar européen par les filets fixes posées dans la zone de balancement de la côte landaise sont établies et, compte tenu de leur proportion constante, ne peuvent être regardées comme accidentelles. Si la préfète des Landes se prévaut de l'adoption de mesures afin de limiter la capture du bar européen et d'informer sur l'interdiction de le capturer au filet fixe depuis l'entrée en vigueur du règlement du 27 janvier 2020 établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, les conditions d'exécution de l'arrêté contesté sont, en tout état de cause, sans incidence sur sa légalité. En outre, l'IFREMER souligne que la survie d'un bar capturé au filet et remis à l'eau n'est pas certaine et ce d'autant moins que le temps passé dans le filet est plus long.

12. Dans ces conditions, et dans les circonstances de l'espèce, la pêche récréative au moyen de filets fixes porte atteinte, par des captures qui ne peuvent être considérées comme accidentelles, à l'interdiction de capture et de détention du bar européen prévue par l'article 12 du règlement du 27 janvier 2022 établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

13. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association Défense des milieux aquatiques est fondée à demander l'annulation de la décision de la préfète des Landes de rejet de sa demande d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 11 septembre 2019.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

14. L'association Défense des milieux aquatiques doit être regardée comme demandant qu'il soit enjoint à l'Etat de procéder à l'abrogation de l'arrêté préfectoral du 11 septembre 2019. L'exécution du présent jugement, lequel annule la décision de rejet de la demande de l'association requérante d'abrogation de l'arrêté préfectoral du 11 septembre 2019 réglementant la pêche aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise implique seulement d'enjoindre à l'Etat d'abroger cet arrêté dans un délai de deux mois à compter de la date de notification du présent jugement.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision, par laquelle la préfète des Landes a implicitement rejeté la demande de l'association Défense des milieux aquatiques d'abroger l'arrêté du 11 septembre 2019, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'Etat d'abroger l'arrêté du 11 septembre 2019, par lequel le préfet des Landes a réglementé la pêche de loisir aux filets fixes dans la zone de balancement des marées sur la côte landaise, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification du présent jugement.

Article 3 : Les conclusions des parties sont rejetées pour le surplus.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Défense des milieux aquatiques et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée à la préfète des Landes.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Sellès, présidente,
Mme Neumaier, conseillère,
Mme Corthier, conseillère.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 29 décembre 2023.

La rapporteure,

Signé

Z. CORTIER

La présidente,

Signé

M. SELLES

La greffière,

Signé

M. DANGENG

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire 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 :

La greffière,