

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 24BX00058

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHESION
DES TERRITOIRES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Carine Farault
Rapporteure

La cour administrative d'appel de Bordeaux

4^{ème} chambre

Mme Pauline Reynaud
Rapporteure publique

Audience du 9 septembre 2025
Décision du 30 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour a demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler pour excès de pouvoir 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 pour la période 2022-2027. L'association Défense des milieux aquatiques a demandé l'annulation de ce même arrêté en tant qu'il autorise la pêche de la lamproie marine, de la lamproie fluviatile et de l'aloise feinte.

Par un jugement n^{os} 2200433,2201152 du 9 novembre 2023, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé l'arrêté du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine du 28 décembre 2021 et lui a enjoint, dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion des poissons migrateurs, de faire procéder à une évaluation de ses incidences Natura 2000.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 10 janvier 2024 et 30 juin 2025, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) à titre principal, de rejeter les demandes présentées devant le tribunal administratif ;

3°) à titre subsidiaire de surseoir à statuer, sur le fondement des dispositions de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, afin de permettre au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000.

Il soutient que :

- il n'y a pas lieu de procéder à une évaluation des incidences Natura 2000 au regard des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement dès lors que le plan de gestion des poissons migrateurs de la Garonne n'affecte pas de façon significative le site Natura 2000 ;
- le principe de précaution n'a pas été méconnu ;
- le tribunal a à tort considéré que la lamproie marine était menacée de disparition ;
- la pêche à la lamproie marine n'a qu'une incidence marginale sur l'évolution de l'effectif total de cette espèce sur la Dordogne et la Garonne ;
- la lamproie marine est menacée par d'autres facteurs de pressions que la pêche dont le tribunal aurait dû tenir compte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juin 2025, l'association Défense des milieux aquatiques (DMA) conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, au plus tard dans un délai de trois mois, de mettre en conformité toute décision en rapport avec l'autorité de chose jugée, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- en autorisant l'exploitation de l'aloise feinte, qui est inscrite à l'annexe V de la directive Habitats, et se trouve dans un état de conservation défavorable, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions du V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement ;
- les conditions d'application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement ne sont pas réunies, dès lors qu'il est porté atteinte à l'état de conservation favorable des sites Natura 2000 ; à titre subsidiaire, si une mesure de régularisation devait être prononcée, l'évaluation des incidences devra être réalisée par une autorité présentant les garanties d'objectivité requises et devra prendre en compte non seulement les incidences futures mais aussi les incidences environnementales intervenues depuis la réalisation du plan de gestion des poissons migrateurs en cause.

La requête a été communiquée à l'union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour et à l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde qui n'ont pas produit d'observations.

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 Carine Farault,
- les conclusions de Mme Pauline Reynaud, rapporteure publique,
- et les observations de Me Salmon, représentant l'association Défense des milieux aquatiques.

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 (PLAGEPOMI) du bassin de la Garonne (Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre) pour la période 2022/2027. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires relève appel du jugement du 9 novembre 2023 par lequel le tribunal administratif a annulé cet arrêté.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000 :

2. L'article L. 414-4 du code de l'environnement prévoit que : « *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 ; / (...) / 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. (...) ».*

3. Il résulte des dispositions du I et du IV bis de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, qui ont pour objet de transposer l'article 6 de la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite directive « Habitats », tel qu'interprété par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging* (affaire C-127/02), que tout plan ou projet, non directement lié ou nécessaire à la gestion du site Natura 2000, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur celui-ci au regard des objectifs de conservation de ce site, lorsqu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que le projet est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets.

4. Il ressort des pièces du dossier que le PLAGEPOMI du bassin de la Garonne inclut dans son périmètre plusieurs sites Natura 2000 désignés pour la conservation d'espèces de poissons migrateurs inscrits à l'annexe II de la directive « Habitats » du 21 mai 1992. S'il n'a pas, par lui-même, pour objet d'autoriser la pêche, le PLAGEPOMI, qui détermine notamment, en application des dispositions de l'article R. 346-45 du code de l'environnement, les mesures

utiles à la conservation de ces poissons migrateurs, les modalités d'évaluation des stocks et d'estimation de la quantité qui peut être pêchée chaque année, mais aussi les conditions dans lesquelles sont fixées les périodes d'ouverture de la pêche et 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, est susceptible, par son objet même, d'affecter de manière significative les sites Natura 2000 qu'il englobe. Il relève ainsi, au titre du 1° de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, des documents de planification devant être soumis, préalablement à leur adoption, à une évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation de ces sites. Ainsi que l'on retenu les premiers juges, peu importe, à cet égard, que la plupart des sites Natura 2000 couverts par le PLAGEPOMI n'ont pas trait à l'état de conservation des poissons migrateurs ni que, pour les sites Natura 2000 Garonne en Nouvelle-Aquitaine (FR7200700) Dordogne (FR7200660), la pêche ne soit pas le seul facteur de pression ou soit considérée comme un facteur de pression d'intensité moyenne. Par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que le tribunal a accueilli à tort ce vice de procédure.

En ce qui concerne le principe de précaution :

5. 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.* ».

6. Les conditions d'application de ces dispositions sont notamment précisées à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui définit le principe de précaution dans les termes suivants : « (...) *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 (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le principe de précaution est applicable lorsqu'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse de risques de dommages graves et irréversibles pour l'environnement, en dépit des incertitudes subsistant sur leur réalité et leur portée en l'état des connaissances scientifiques.

7. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des formulaires standardisés de données, que plusieurs sites Natura 2000 couverts par le PLAGEPOMI ont été désignés pour la conservation de cinq espèces de poissons migrateurs que sont la lamproie marine, la lamproie fluviatile, la grande alose, l'alose feinte et le saumon atlantique. Certaines de ces espèces sont menacées. Ainsi, le document d'objectifs du site Natura 2000 La Garonne en Aquitaine indique que la grande alose et l'alose feinte sont des espèces respectivement en très fort déclin et fort déclin sur son aire de répartition, dont l'enjeu de conservation est par suite défini comme très fort. Selon la liste rouge nationale des espèces menacées de poissons d'eau douce de France métropolitaine de l'Union internationale de conservation de la nature, la grande alose est en danger critique d'extinction, la lamproie marine est en danger, avec une tendance à la détérioration de l'état de conservation de ces deux espèces. Le bilan de l'état de conservation par espèce figurant dans le PLAGEPOMI 2022-2027 indique, s'agissant de la grande alose, que la situation se dégrade depuis 1996 et de manière brutale depuis 2006. En dépit d'un taux de renouvellement de la population de grande alose à la hausse depuis 2017, le bilan précise que les effectifs restent extrêmement faibles. Ce bilan confirme également que les éléments de

connaissance acquis récemment alertent sur l'état de conservation de la lamproie marine. Ce bilan insiste sur l'utilité d'une approche globale de la gestion de cette espèce, comprenant notamment les mesures d'adaptation de la pression de pêche. En outre, sur les sites Natura 2000 La Garonne en Aquitaine et La Dordogne, l'activité de « pêche et récolte des ressources aquatiques » figure parmi les facteurs de pressions et représente une menace d'intensité moyenne. Compte-tenu du faible état de conservation général de ces espèces et de la diminution du nombre de spécimens comptabilisés et pêchés, et alors même que d'autres facteurs de pression sur l'état de conservation de ces sites sont identifiés, en particulier l'impact des silures sur les poissons migrateurs, le risque de dommage grave et irréversible doit être regardé comme caractérisé. Par suite, 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 ainsi que l'a jugé le tribunal.

8. Il résulte de ce qui précède, que le ministre n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé l'arrêté du 28 décembre 2021 par lequel le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine a approuvé le plan de gestion des poissons migrateurs du bassin de la Garonne pour la période 2022-2027.

Sur les conclusions tendant au sursis à statuer :

9. Aux termes des dispositions de l'article L. 191-1 du code de l'environnement : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un plan ou programme mentionné au 1° de l'article L. 122-5, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration, la modification ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le plan ou programme reste applicable. (...)* ».

10. S'il résulte du point 4 que l'arrêté préfectoral en litige est entaché d'un vice de procédure susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation au titre des dispositions citées au point précédent, toutefois, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'arrêté contesté est également entaché d'une méconnaissance du principe de précaution au regard de certaines espèces. Il ne peut, par suite, être fait droit aux conclusions du ministre tendant au sursis à statuer dans l'attente de la régularisation du vice tiré de l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000. Ces conclusions doivent donc être rejetées.

Sur les conclusions de l'association Défense des milieux aquatiques tendant à mettre en conformité toute décision en rapport avec l'autorité de chose jugée, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

11. Le présent arrêt n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association Défense des milieux aquatiques et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du ministre de de la transition écologique et de la cohésion des territoires est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Défense des milieux aquatiques une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête présentées par l'association Défense des milieux aquatiques est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, à l'association Défense des milieux aquatiques et à l'Union des fédérations départementales pour la pêche et la protection du milieu aquatique en bassin de l'Adour et à l'association agréée des pêcheurs professionnels en eau douce de Gironde.

Copie en sera adressée au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine.

Délibéré après l'audience du 9 septembre 2025 à laquelle siégeaient :

Mme Bénédicte Martin, présidente,
Mme Lucie Cazcarra, première conseillère,
Mme Carine Farault, première conseillère.


Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2025.

La rapporteure,



Carine Farault

La présidente,



Bénédicte Martin

La greffière,



Laurence Mindine

La République mande et ordonne au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine 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 du présent arrêt.