

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

dh

N° 1800486

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION SÉPANSO64
ASSOCIATION SÉPANSO LANDES
ASSOCIATION SALMO TIERRA-SALVA TIERRA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Caubet-Hilloutou,
Président-rapporteur

Le Tribunal administratif de Pau

(1ère Chambre)

M. Bourda
rapporteur public

Audience du 13 juin 2019
Lecture du 25 juin 2019

03-095
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 mars 2018 et le 13 mars 2019, présentés par Me Ruffié, l'association Sépanso 64, l'association Sépanso Landes et l'association Salmo Tierra-Salva Tierra, représentées par leurs présidents respectifs, demandent au tribunal :

1. d'annuler les décisions par lesquelles le préfet des Landes et le préfet des Pyrénées-Atlantiques ont implicitement refusé d'exercer leurs pouvoirs de police dans le port de Bayonne afin de faire cesser la pêche au saumon effectuée par filets dérivants sans autorisation ;
2. de prescrire aux préfets des Landes et des Pyrénées-Atlantiques de mettre en œuvre leurs pouvoirs de police ;
3. de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3.000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

1. s'il est vrai que le domaine portuaire est dévolu à la Région et la police des pêches au préfet de Région, les préfets des départements disposent d'une compétence de police portuaire en vertu des articles L. 5337-3-1 et R. 5331-5 du code des transports ;

2. le refus de mettre en œuvre les pouvoirs de police portuaire est entaché d'erreur de droit :
 - la pêche au saumon atlantique, espèce protégée et aujourd'hui menacée d'extinction dans l'Adour, est massive alors qu'elle est interdite au sein du port, même si elle est réglementée en amont du port, dans l'Adour ;
 - les pêcheurs qui utilisent leurs filets dérivants dans le port ne sont pas autorisés à la faire dans les conditions fixées par l'article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime, alors que les préfets sont chargés des mouvements dans le port, que le saumon atlantique est protégé et que le décret n° 2009-877 du 17 juillet 2009 portant règlement général de police dans les ports maritimes interdit la pêche et le ramassage d'animaux marins dans les limites du port, sauf disposition contraire du règlement particulier du port (inexistante en l'espèce, voir règlement du 1^{er} avril 2016) ou autorisation exceptionnelle (voir aujourd'hui, article R. 5333-24 du code des transports) ;
 - la mise en place de filets dérivants entrave la circulation des navires, ce qui est contraire à l'article R. 5333-9 du code des transports ;
 - en refusant de mettre en œuvre les pouvoirs de police, les préfets ont commis une incompétence négative, alors qu'il leur incombe de veiller à la conservation et à la sécurité du port, de mettre en œuvre les pouvoirs dont ils disposent en matière de contraventions de grande voirie (voir article R. 5337-1 du code des transports), et de saisir l'agence française pour la biodiversité (voir article L. 131-9 du code de l'environnement) ;
 - la mise en balance entre conservation de l'espèce, protection du port et équilibre économique et social du secteur évoquée par la défense ne vaut pas en situation de compétence liée comme en l'espèce ;
 - aucun élément du dossier ne suggère que les pêcheurs estuariens ne pourraient pêcher en dehors du port et connaîtraient de graves difficultés économiques si l'interdiction était respectée ;
 - la salubrité de la pêche dans un port pollué ne fait l'objet d'aucun contrôle.
3. deux exemples de contraventions de grande voirie limitées n'empêchent pas le maintien du refus d'agir par ailleurs, les vidéos jointes au dossier montrant la réalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 janvier 2019, le préfet des Landes et le préfet des Pyrénées-Atlantiques concluent au rejet de la requête.

Ils soutiennent que :

1. les préfets ne sont pas l'autorité compétente pour exercer la police de la pêche qui relève de la compétence du préfet de région, alors qu'il n'est pas interdit de pêcher le saumon atlantique, même si cette pêche est réglementée et qu'il s'agit de savoir si les règles sont respectées (voir articles R. 911-3 et R. 911-4 du code rural et de la pêche maritime), ce qu'il ne revient pas à l'agence française de la biodiversité de contrôler car elle agit hors des ports ;
2. ils ne sont compétents que pour la police permettant d'assurer la sécurité du plan d'eau du port de Bayonne en vertu des dispositions combinées de l'article L. 5331-6 du code des transports et de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 27 octobre 2006 ;
3. il n'existe pas de refus d'intervenir : les pêcheurs dont l'activité entrave la circulation des navires dans le port ont fait l'objet de procédures de contraventions de grande voirie, les photos produites ne mettant en évidence aucune autre

contravention de cette nature.

4. au-delà, aucune erreur de droit n'a été commise :
- rien n'indique que la pêche pratiquée qui s'effectue dans le cadre du plan de gestion des poissons migrateurs menacerait la population du saumon atlantique ;
 - le secteur de la pêche concerné est fragile et l'interdiction sollicitée causerait des désordres d'ordre économique et social.

Le 11 février 2019, les parties ont été informées de la mise en place, sur le fondement de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de ce que l'usage dénomme « un calendrier de procédure ».

En vertu des dispositions combinées des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative, la clôture d'instruction a été fixée au 8 avril 2019, par une ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat ;
- le code de l'environnement ;
- le code des transports ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

Au cours de l'audience publique, à laquelle les parties ont été régulièrement convoquées, ont été entendus :

- le rapport de M. Caubet-Hilloutou, rapporteur,
- les conclusions de M. Bourda, rapporteur public,
- et les observations de Me Ruffié.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le droit de pêcher dans le port de Bayonne :

1. Il est rappelé que l'article L. 5331-2 du code des transports dispose que : « *L'Etat fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires. / Les règlements généraux de police applicables aux ports de commerce, aux ports de pêche et aux ports de plaisance sont établis par voie réglementaire. (...)* ». Le règlement général de police prévu par ces dispositions pour les ports dont, comme en l'espèce, l'activité dominante est le commerce, est codifié, notamment, à l'article R. 5333-24 du même code, lequel dispose que : « *Dans les limites administratives du port, il est interdit, sauf si le règlement particulier du port en dispose autrement ou si une autorisation exceptionnelle est accordée par l'autorité portuaire : 1° De rechercher et de ramasser des végétaux, des coquillages et autres animaux marins ; 2° De pêcher ; 3° De se baigner* ».

2. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, le règlement particulier du port de Bayonne du 1^{er} avril 2016 dispose en son article 26, qui régit « la pêche, le ramassage d'animaux marins et la baignade », que seules deux dérogations à l'interdiction générale énoncée par l'article R. 5333-24 du code des transports sont prévues, au bénéfice l'une de la baignade dans le cadre de manifestations nautiques régulièrement autorisées par l'autorité portuaire et l'autre de la plongée sous-marine sur autorisation exceptionnelle délivrée par la capitainerie pour la réalisation de travaux ou d'inspections subaquatiques. Il en résulte qu'aucune dérogation à l'interdiction nationale de pêcher dans les ports n'est prévue par le règlement particulier du port de Bayonne pour permettre la pêche du saumon atlantique par filet dérivant.

3. Au-delà de ces dispositions, l'article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime dispose, quant à lui et pour ce qui intéresse le litige, que : « *La pêche à l'intérieur des installations portuaires ne peut être exercée que par des personnes ou des navires autorisés en application de la réglementation internationale, européenne ou nationale, et pour autant qu'elle n'offre d'inconvénients ni pour la conservation des ouvrages, ni pour les mouvements des navires, ni pour l'exploitation des quais et terre-pleins. / Si (...) elle est exercée dans les bassins à partir d'une embarcation, elle est soumise à une autorisation particulière délivrée par le préfet de département après avis conforme (...) du président du conseil régional pour les ports régionaux, (...)* ».

4. Il ne ressort non plus d'aucune pièce du dossier que les marins-pêcheurs qui pêchent dans le port de Bayonne le feraient au vu d'une autorisation délivrée par les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes sur avis conforme du président du conseil régional d'Aquitaine.

5. Il résulte de ce qui précède qu'il est interdit aux marins-pêcheurs professionnels de pêcher dans le port de Bayonne.

En ce qui concerne les pouvoirs des préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes :

6. Il est rappelé que l'article L. 5331-4 du code des transports, relatif à la police des ports maritimes, précise que : « *L'Etat est responsable de la police des eaux et de la police de*

la signalisation maritime. » et que le législateur en a déduit, à l'article L. 5331-6 du même code que, pour ce qui intéresse le litige : « *L'autorité investie du pouvoir de police portuaire est : (...) 3° Dans les ports maritimes, relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses et qui figurent sur une liste fixée par voie réglementaire, l'autorité administrative ; (...)* ». A cet égard, selon l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 octobre 2006 ci-dessus visé pris pour l'application de cette disposition : « *Les ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat sont les suivants : / Calais, (...) Bayonne (...)* ».

7. S'agissant du contenu du pouvoir de police portuaire, l'article L. 5331-8 du code des transports précise que : « *L'autorité investie du pouvoir de police portuaire exerce la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux ou autres engins flottants. (...)* », l'article L. 5334-3 du même code ajoutant que : « *Indépendamment des pouvoirs dont elle dispose pour autoriser et régler l'entrée, la sortie et les mouvements des navires dans le port, l'autorité investie du pouvoir de police portuaire peut subordonner l'accès au port à une visite préalable du navire et exiger le dépôt d'un cautionnement. (...)* ».

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes sont, dans le port de Bayonne, les autorités investies du pouvoir de police portuaire, ce qui leur donne le pouvoir de police du plan d'eau, lequel comprend celui, notamment de « régler les mouvements des navires dans le port ». Il s'en déduit que les préfets ont le pouvoir de faire respecter l'interdiction des mouvements des navires qui, dans le port de Bayonne, se livrent à des actes de pêche en méconnaissance des dispositions ci-dessus rappelées de l'article R. 5333-24 du code des transports et de l'article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime.

9 A cet égard, le tribunal relève que l'article L. 5331-11 du code des transports dispose que : « *Les officiers de port et les officiers de port adjoints sont des fonctionnaires de l'Etat. Ils prêtent serment devant le tribunal de grande instance de leur résidence administrative. / Ils veillent au respect des lois et règlements relatifs à la police des ports maritimes.* » et que l'article L. 5334-5 du même code dispose que : « *Dans les limites administratives du port maritime et à l'intérieur de la zone maritime et fluviale de régulation mentionnée à l'article L. 5331-1, tout capitaine, maître ou patron d'un navire, d'un bateau ou de tout autre engin flottant est tenu d'obtempérer (...) aux ordres donnés, par quelque moyen que ce soit, par les officiers de port, officiers de port adjoints ou surveillants de port concernant le mouvement de son navire, bateau ou engin.* ».

10. De même, l'article L. 5337-1 du code des transports dispose que : « *Sans préjudice des sanctions pénales encourues, tout manquement aux dispositions du chapitre V du présent titre, à celles du présent chapitre et aux dispositions réglementant l'utilisation du domaine public, notamment celles relatives aux occupations sans titre, constitue une contravention de grande voirie réprimée dans les conditions prévues par les dispositions du présent chapitre.* ». Mettant en œuvre cette disposition, l'article R. 5337-1 du même code précise que : « *Constitue une contravention de grande voirie la violation des interdictions ou*

le manquement aux obligations prévues par le règlement général de police défini au chapitre III et par les règlements locaux le complétant. ». Enfin, il est rappelé que l'article L. 774-2 du code de justice administrative dispose que : « *Pour les contraventions de grande voirie mentionnées au chapitre VII du titre III du livre III de la cinquième partie du code des transports, les autorités mentionnées aux articles L. 5337-3-1 et L. 5337-3-2 du même code sont compétentes concurremment avec le représentant de l'Etat dans le département.* ».

11. Il suit de là que, sans qu'importent les pouvoirs dont le préfet de région dispose par ailleurs en matière de pêche, les associations requérantes sont fondées à soutenir que les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes disposent du pouvoir et des moyens de faire respecter l'interdiction de pêcher dans le port de Bayonne qui résulte de l'article R. 5333-24 du code des transports et de l'article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime.

En ce qui concerne la légalité des refus opposés par les préfets aux demandes présentées par les associations requérantes en vue d'obtenir que les marins-pêcheurs cessent de pratiquer la pêche au saumon atlantique dans le port de Bayonne :

12. En premier lieu, les préfets ne peuvent, pour montrer qu'ils exercent leur pouvoir de police du plan d'eau du port de Bayonne pour faire respecter la loi, se prévaloir de deux procédures pour contraventions de grande voirie engagées pour sanctionner des incidents de circulation portuaire sans lien avec l'interdiction de pêcher et qui plus est antérieures de plus de trois ans aux demandes dont les associations requérantes les ont saisis. Le dossier montre en outre que les actions de pêche par filets dérivants effectuées par les marins-pêcheurs dans le port de Bayonne sont régulières, voire fréquentes.

13. En second lieu, il est vrai que le préfet ne commet pas d'illégalité en refusant de faire usage de son pouvoir de police pour un motif d'intérêt général (voir Conseil d'Etat, Section, 23 février 1979, *ministre de l'équipement c. association des Amis du chemin de ronde, au recueil Lebon* ; Conseil d'Etat, 19 novembre 1990, *Fédération interdépartementale des associations de pêche et de pisciculture, de Paris et petite couronne, n° 72.008, au recueil Lebon*).

14. Néanmoins, il ressort des pièces du dossier que la pêche des saumons atlantiques effectuée à l'intérieur même du port de Bayonne par les marins-pêcheurs professionnels prélève environ 15 % des saumons qui empruntent l'estuaire de l'Adour pour rejoindre les frayères pyrénéennes. Eu égard à la fragilité de cette espèce et à la nécessité d'intérêt général de la sauvegarder dans une optique de biodiversité et d'autorégulation de la vie aquatique, un tel prélèvement ne peut être regardé comme négligeable.

15. En outre, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que les entreprises qui pêchent dans le port ne disposent d'aucune alternative pour exercer cette activité ailleurs que dans le port de Bayonne, soit dans l'océan, soit en amont du port – certains marins-pêcheurs professionnels disposant d'une licence pour pêcher en eau douce. S'il est vrai que l'équilibre économique des entreprises des marins-pêcheurs professionnels est également une

considération d'intérêt général qu'il appartient aux préfets de prendre en compte dans leur appréciation sur la nécessité de faire usage de leur pouvoir de police, ces derniers n'apportent aucun élément concret suggérant que l'interdiction effective de pêcher dans le port de Bayonne serait de nature à remettre en cause la situation financière ou sociale de tout ou partie de ces entreprises compte-tenu des alternatives dont elles disposent dans d'autres zones fréquentées par les saumons atlantiques remontant l'Adour ou s'apprêtant à le remonter.

16. Les associations requérantes sont donc fondées à soutenir que les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes ont commis une erreur de droit et d'appréciation en ne mettant pas en œuvre leur pouvoir de police du plan d'eau du port de Bayonne afin d'obtenir que les marins-pêcheurs professionnels cessent de faire mouvement à l'intérieur de ce plan d'eau pour pêcher les saumons.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, la somme de 1.200 € au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens.

Sur les conclusions à fin d'exécution :

18. L'article L. 911-1 du code de justice administrative dispose que : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public... prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure, assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »*. Pour la mise en œuvre de ces pouvoirs, le tribunal statue en fonction des considérations de droit et de fait à l'œuvre au jour du jugement.

19. Il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que les préfets auraient, depuis l'introduction du litige, mis en œuvre leurs pouvoirs de police du plan d'eau ni qu'ils auraient délivré aux marins-pêcheurs professionnels concernés les autorisations prévues par l'article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime. Il est donc prescrit aux préfets de prendre toute initiative permettant de faire respecter l'interdiction de pêcher sans autorisation dans le port de Bayonne par les marins-pêcheurs professionnels. Un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement paraît propre à permettre la correcte exécution de cette prescription.

DECIDE :

Article 1er : Les refus implicitement opposés par les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes aux demandes présentées par les associations requérantes en vue d'obtenir qu'ils exercent leurs pouvoirs de police dans le port de Bayonne afin de faire cesser la pêche au

saumon effectuée par les marins-pêcheurs professionnels au moyen de filets dérivants sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Sépanso 64, à l'association Sépanso Landes et à l'association Salmo Tierra-Salva Tierra la somme globale de 1.200 € (mille deux-cents euro) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Il est prescrit aux préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes de mettre en œuvre leur pouvoir de police dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, en vue d'obtenir que la pêche sans autorisation dans le port de Bayonne cesse.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Sépanso 64, à l'association Sépanso Landes, à l'association Salmo Tierra-Salva Tierra, au ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la ministre chargée des transports. Copie pour information en sera adressée au préfet des Landes, au préfet des Pyrénées-Atlantiques, à la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne – Pays basque, au préfet de la région Aquitaine, à la Région Nouvelle Aquitaine, à l'Institution Adour, au comité régional des pêches maritimes et des élevages marins et à l'association Migradour.

Délibéré à l'issue de l'audience du 13 juin 2019 où siégeaient :

M. Caubet-Hilloutou, président ;
Mme Meunier-Garner, premier conseiller ;
Mme Michaud, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 25 juin 2019.

Le président-rapporteur,

SIGNÉ

J-N CAUBET-HILLOUTOU

Le magistrat,

SIGNÉ

M-O MEUNIER-GARNER

Le greffier,
SIGNÉ
Y. BERGÈS

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne et à tous huissiers 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 jugement.

Pour expédition,
Le greffier,
SIGNÉ
Y. BERGÈS