

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PAU**

mc

**N° 2002048**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION SEPANSO 64 et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Lola Neumaier  
Rapporteuse

---

Le tribunal administratif de Pau

M. Hervé Clen  
Rapporteur public

---

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Audience du 4 mai 2023  
Décision du 22 mai 2023

---

50-025  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 22 octobre 2020, 19 octobre 2021 et 25 avril 2022, les associations SEPANSO 64, SEPANSO Landes, SALMO TIERRA-SALVA TIERRA et l'association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique Gave d'Oloron (APPMA), représentées par Me Ruffié, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques et du préfet des Landes du 31 juillet 2020 portant modification de l'article 26 du règlement particulier du port de Bayonne en tant qu'il autorise les activités de pêches dans les limites administratives de celui-ci par un nouvel article 26.3 ;

2°) de mettre à la charge solidaire du préfet des Pyrénées-Atlantiques et du préfet des Landes une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

*En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté :*

- l'arrêté attaqué a été pris en vertu d'une procédure irrégulière en ce qu'il a été pris au visa d'un avis favorable du conseil portuaire du 9 décembre 2019 alors que le code des transports ne prévoit pas l'instauration d'un conseil portuaire ni sa consultation en ce qui concerne les ports régionaux ;

- il est entaché d'incompétence dès lors que ni les préfets de département, ni le président de la région n'est compétent en matière de pêche maritime ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement dès lors qu'il a été pris en l'absence d'étude d'incidences Natura 2000 ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, dès lors que son adoption n'a pas été précédée d'une consultation du public ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 921-66 du code rural de la pêche maritime en autorisant de façon générale la pêche au sein des limites administratives du port de Bayonne ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la sécurité des activités portuaires, notamment en ce qu'il porte atteinte aux mouvements des autres navires en autorisant les activités de pêche ;
- il porte atteinte à l'intérêt général en autorisant les activités de pêche, qui concernent toutes les espèces de poissons, dont des espèces protégées ;
- l'arrêté attaqué, en autorisant la pêche d'espèces protégées telles que la lamproie marine, l'alose, la civelle et le saumon atlantique dont la présence a justifié le classement du port de Bayonne en site Natura 2000, méconnaît les dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mars 2021, les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes concluent au rejet de la requête.

Ils font valoir que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 26 mars 2021 et 18 mars 2022, le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par les sociétés requérantes ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 5 juillet 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 5 septembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des transports ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 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 Neumaier,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public,

- et les observations de Me Ruffié, représentant les associations Sepanso 64, Sepanso Landes, Salmo-Tierra Salva-Tierra et l'APPMA du gave d'Oloron.

Considérant ce qui suit :

1. La région Nouvelle-Aquitaine est propriétaire du port de Bayonne depuis le 8 septembre 2016. Par un jugement du 25 juin 2019, le tribunal administratif de Pau a annulé les décisions par lesquelles les préfets des Landes et des Pyrénées-Atlantiques ont implicitement refusé de mettre en œuvre leurs pouvoirs de police dans le port de Bayonne en vue de faire cesser la pêche au saumon effectuée par filets dérivants, et a enjoint aux autorités préfectorales de mettre en œuvre leur pouvoir de police pour faire cesser la pêche sans autorisation. Par un arrêté du 31 juillet 2020, les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes ont modifié l'article 26 du règlement particulier de police du port de Bayonne, par l'ajout d'un nouvel article 26.3 dérogeant au principe d'interdiction des activités de pêche dans les limites administratives du port de Bayonne. Par la présente requête, les associations SEPANSO 64, SEPANSO Landes, SALMO TIERRA-SALVA TIERRA et l'APPMA du gave d'Oloron, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté des préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes du 31 juillet 2020 portant modification de l'article 26 du règlement particulier du port de Bayonne en tant qu'il autorise les activités de pêches dans les limites administratives de celui-ci par un nouvel article 26.3.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. D'une part, et en vertu de l'article L. 5331-6 du code des transports : « *L'autorité investie du pouvoir de police portuaire est : (...) / 3° Dans les (...) ports maritimes dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses et qui figurent sur une liste fixée par voie réglementaire relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'autorité administrative / (...)* ». En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 27 octobre 2006 du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 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'État : « *Les ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'État sont les suivants : (...) Bayonne (...)* ». Aux termes de l'article L. 5331-8 du code des transports : « *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. Elle exerce la police des marchandises dangereuses. Elle contribue au recueil, à la transmission et à la diffusion de l'information nautique* ». Et aux termes de l'article L. 5331-10 du même code : « *Dans chaque port, des règlements particuliers peuvent compléter les règlements généraux de police (...)* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 5331-2 du code des transports : « *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 par voie réglementaire. (...)* ». Aux termes de l'article L. 5331-8 du même code : « *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. Elle exerce la police des marchandises dangereuses. Elle contribue au recueil, à la transmission et à la diffusion de l'information nautique* ». Aux termes de son

l'article L. 5331-10 : « *Dans chaque port, des règlements particuliers peuvent compléter les règlements généraux de police (...)* » Aux termes de l'article R. 5333-24 du même code, qui pose un principe général d'interdiction de la pêche dans les limites administratives des ports dont l'activité dominante est le commerce : « *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* ».

4. Par ailleurs, aux termes de l'article R. 436-45 du code de l'environnement : « *Un plan de gestion des poissons migrateurs détermine, par bassin, par cours d'eau ou par groupe de cours d'eau : 1° Les mesures utiles à la reproduction, au développement, à la conservation et à la circulation de ces poissons, sous réserve des dispositions prévues par l'article L. 432-6 ; 2° Les modalités d'estimation des stocks et d'estimation de la quantité qui peut être pêchée chaque année ; 3° Les plans d'alevinage et les programmes de soutien des effectifs ; 4° Les conditions dans lesquelles sont fixées les périodes d'ouverture de la pêche ; 5° 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 ; 6° Les conditions dans lesquelles sont délivrés et tenus les carnets de pêche, sous réserve des dispositions de l'article R. 436-64 (...)/Le plan a une durée de six ans (...)* ». Aux termes de l'article R. 436-57 dudit code : « *Les périodes d'ouverture de la pêche des poissons appartenant aux espèces mentionnées à l'article R. 436-44, à l'exception de l'anguille, sont arrêtées conformément au plan de gestion des poissons migrateurs, mentionné aux articles R. 436-45 et R. 436-46, par le préfet de département pour la pêche en eau douce et par le préfet de région compétent en matière de pêche maritime en aval de la limite de salure des eaux* ». Aux termes de l'article R. 436-63 du même code : « *Pour assurer la bonne gestion et la conservation des poissons migrateurs autres que l'anguille, le préfet de région, président du comité de gestion des poissons migrateurs, peut fixer, pour une année civile, par bassin ou par cours d'eau ou groupe de cours d'eau, une limitation de pêche selon les modalités fixées par le plan de gestion. /Lorsque la limite est atteinte, ce préfet le constate par un arrêté qui entraîne interdiction de poursuivre la pêche pour le bassin, pour le cours d'eau ou le groupe de cours d'eau.* ».

5. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, le règlement particulier du port de Bayonne du 1<sup>er</sup> 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. Par un arrêté modificatif du 31 juillet 2020, un nouvel article 26.3 a été ajouté à ce règlement, lequel prévoit une troisième dérogation à l'interdiction générale de la pêche en prévoyant que cette activité « *n'est interdite dans les limites administratives du port de Bayonne que dans la mesure où elle crée des perturbations et des risques en termes de sécurité pour le trafic maritime ou le fonctionnement normal des terminaux* » et dispose seulement que : « *toute activité de pêche est conditionnée aux mesures en vigueur du Plan de gestion des poissons migrateurs Adour-Cours d'eau côtiers (PLAGEPOMI). Ces mesures sont susceptibles d'être modifiées, sur la base des évaluations et bilans et établis annuellement par le secrétariat du Comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI), et dans ce cas ces mesures modifiées seront d'application immédiate. L'autorité portuaire et l'autorité investie du pouvoir de police portuaire se réservent également le droit, à tout moment, d'interdire de manière individuelle, partielle,*

*provisoire ou définitive l'activité de pêche, si les conditions d'exploitation et/ou de sécurité de l'activité du port de Bayonne devaient être impactées ».*

6. Il ressort ainsi de ces dernières dispositions que l'activité de pêche n'est interdite dans les limites administratives du port de Bayonne que dans la mesure où elle crée des perturbations et des risques en termes de sécurité pour le trafic maritime ou le fonctionnement normal des terminaux, et qu'elle est conditionnée au respect des mesures en vigueur du plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI).

7. Il ressort des pièces du dossier que, selon la liste rouge des espèces menacées en France établie en 2019 par le comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et le Musée national d'Histoire naturelle (MNHN), le saumon atlantique est considéré comme une espèce vulnérable, dont la tendance d'évolution de ses populations est en diminution. Il ressort également des recommandations de l'organisation de conservation du saumon de l'atlantique nord pour la période 2013-2018 que les cours d'eau des Pyrénées-Atlantiques appartiennent à la catégorie des cours d'eau dans lesquels le stock naturel de saumon est menacé et court un risque d'extinction totale si les facteurs à l'origine de la menace ne sont pas éliminés. Il ressort en outre des informations figurant dans le PLAGEPOMI que le bilan de l'espèce saumon atlantique reste inchangé par rapport au précédent plan de gestion mais que son état demeure préoccupant, voire médiocre, avec une tendance à la stabilité. Si les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes font valoir en défense qu'il n'existe aucune donnée récente permettant d'évaluer le stock de saumon au sein des limites administratives du port, et que le PLAGEPOMI 2015-2019 introduit des restrictions supplémentaires apportées à la pêche professionnelle au filet et à la pêche à la ligne dans le but de réduire la pression halieutique sur le stock de rivière « Gaves-Nives » du saumon atlantique, que le nombre de pêcheurs décroît chaque année, et qu'il existe d'autres facteurs de pression que la pêche, à l'instar de la pollution et de la baisse de qualité des eaux, il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment du bilan d'application du PLAGEPOMI 2015-2019 que, s'agissant du saumon atlantique, si des améliorations ont été constatées sur certains axes, la situation restait préoccupante s'agissant des sous-bassins de la Nive et de la Nivelle et que le taux d'exploitation sur les saumons de plusieurs hivers de mer (PHM) est élevé, tant à la ligne qu'au filet. Par ailleurs, il résulte d'un document compilant les données collectées par l'association Migradour s'agissant des captures liées à la pêche professionnelle que s'agissant du saumon atlantique, que la pêche maritime concernait 83 % de toutes les déclarations de captures maritimes et fluviales, et que la plus grande partie de ces captures était effectuée dans les limites administratives du port de Bayonne. Il ressort également des constats d'huissier produits par les associations requérantes, en date des 29 mars 2018, 30 avril 2018, et 16, 17, 22, et 23 mars 2021, ainsi que d'un article de presse en date du 17 août 2020 que la présence de plusieurs embarcations en situation de pêche aux filets dérivants a été constatée au sein des limites administratives du port de Bayonne. Si les pièces du dossier ne permettent pas de quantifier les quantités précises de saumons ainsi prélevés ni de déterminer le degré d'atteinte à l'espèce, une telle atteinte, dès lors que l'arrêté attaqué ne prévoit aucune mesure de nature à limiter la pêche du saumon atlantique dans les limites administratives du port de Bayonne apparaît caractérisée.

8. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que les associations SEPANSO 64, SEPANSO Landes, SALMO TIERRA-SALVA TIERRA et l'APPMA du gave d'Oloron sont fondées à demander l'annulation de l'article 26.3 de l'arrêté du 31 juillet 2020 portant modification du règlement particulier du port de Bayonne.

Sur les frais liés au litige :

9. 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 les requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 31 juillet 2020 des préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes portant modification de l'article 26 du règlement particulier du port de Bayonne en tant qu'il autorise les activités de pêches dans les limites administratives de celui-ci par un nouvel article 26.3 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera aux associations SEPANSO 64, SEPANSO Landes, SALMO TIERRA-SALVA TIERRA et l'APPMA du gave d'Oloron une somme de 1 500 (mille cinq-cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié aux associations SEPANSO 64, SEPANSO Landes, SALMO TIERRA-SALVA TIERRA et l'APPMA du gave d'Oloron, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée à la préfète des Landes, au préfet des Pyrénées-Atlantiques, et au président de la région Nouvelle-Aquitaine.

Délibéré après l'audience du 4 mai 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition du greffe le 22 mai 2023.

La rapporteure,

Signé

L. NEUMAIER

La présidente,

Signé

M. SELLES

La greffière,

Signé

P. SANTERRE

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 ordonnance.

Pour expédition :

La greffière,