

# **Cour administrative d'appel**

**Toulouse**

**3e chambre**

**20 Décembre 2022**

**Numéro de requête : 21TL00007**

Numéro de rôle : 22182

Police administrative

Non classé

Contentieux Administratif

CRECENT, Avocat

## **REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Sea Shepherd France a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet de l'Hérault a rejeté sa demande du 8 août 2019 tendant à ce qu'il fasse usage de ses pouvoirs de police aux fins de faire cesser les activités de pêche illégales à la daurade dans le port de Sète.

Par un jugement n° 1905677 du 3 novembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de l'association Sea Shepherd France.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille le 3 janvier 2021, puis réenregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, un mémoire ampliatif du 24 septembre 2021, et des mémoires en communication de pièces des 8 et 14 novembre 2022, l'association Sea Shepherd France, représentée par Me Crecent, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 3 novembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier ;
- 2°) d'annuler la décision implicite de rejet par le préfet de l'Hérault de sa demande présentée le 8 août 2019 tendant à ce qu'il exerce ses pouvoirs de police aux fins de faire cesser les activités de pêche illégales à la daurade dans le port de Sète ;
- 3°) d'enjoindre au préfet de l'Hérault de mettre en œuvre ses pouvoirs de police sans délai sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;
- 4°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement de première instance est entaché d'irrégularité dès lors que le tribunal ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des moyens que l'association avait invoqués ;
- en effet, elle avait soulevé en première instance un moyen tiré de l'absence d'autorisations de pêche délivrées aux pêcheurs professionnels au sein de la zone portuaire, qui n'était pas inopérant ; or, le tribunal ne s'est pas prononcé sur ce moyen et n'a pas fait usage de ses pouvoirs d'instruction pour demander la production desdites autorisations ;
- la décision implicite du préfet de l'Hérault de refus de faire usage de ses pouvoirs de police est entachée d'incompétence négative, dès lors que le préfet a connaissance des contraventions de grande voirie en cours et des violations de la réglementation de la pêche, qu'il est l'autorité responsable de la police portuaire dans le port de Sète et qu'il est donc responsable de la police du plan d'eau et de la circulation des bateaux dans le port ;
- en vertu 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](#), il est interdit de pêcher dans les zones portuaires ; il existe une interdiction absolue de pêche, dans la zone du Port de Sète, située entre la Pointe Longue et la Pointe Courte, zone dans laquelle ont lieu principalement les activités de pêche ;
- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, l'article 16 du règlement particulier de police du port de plaisance de Sète selon lequel " la pêche à la ligne () est tolérée dans les canaux en dehors des emplacements dédiés au stationnement des navires et bateaux ", ne satisfait pas au principe de clarté et d'intelligibilité de la norme compte tenu de son imprécision, alors que par ailleurs, le règlement d'exploitation du port de plaisance prévoit à l'inverse une interdiction de toute activité de pêche ;
- la décision attaquée est entachée d'illégalité au regard de l'[article R. 921-66 du code rural et de la pêche maritime](#), qui impose, sauf pour la pêche à la ligne, la détention d'autorisations pour pêcher dans la zone portuaire délivrées aux pêcheurs professionnels au sein de la zone portuaire ; les premiers juges ont relevé l'absence de ces autorisations tout en considérant qu'elles ne concerneraient pas les pêcheurs à la ligne ; mais il était également reproché au préfet l'absence d'autorisation délivrée aux pêcheurs professionnels ;

- alors qu'elle avait produit des éléments démontrant les pratiques illégales de pêche, notamment au harpon, l'autorité administrative, pour démontrer son absence de carence, se borne à produire les procès-verbaux d'infraction sans établir que des condamnations auraient été prononcées ;
- de plus, il n'est pas établi que des contrôles auraient été réalisés sur les produits de la pêche et relativement aux obligations incombant aux pêcheurs ;
- en refusant de mettre en œuvre ses pouvoirs de police, le préfet a commis une erreur de droit et d'appréciation, compte tenu de l'ensemble des faits constatés de pêche à la ligne, pêche au filet et pêche au harpon entre la Pointe Longue et la Pointe Courte pendant la période de migration des daurades, en violation de la réglementation applicable, de l'absence d'information sur l'état de conservation des daurades royales, de la nécessité de préserver le domaine public portuaire ainsi que des importantes atteintes à la tranquillité et à la sécurité publique ;
- en outre, les autorisations de pêche au filet sur des postes identifiés n'ont jamais été délivrées, contrairement à ce qu'énonce le préfet, qui ne les lui a pas communiquées malgré l'avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- le préfet ne peut utilement se prévaloir de la nouvelle réglementation mise en place dès lors qu'en matière d'excès de pouvoir, le juge se place à la date de la décision contestée ;
- en l'absence de connaissances exactes quant à l'état de conservation des daurades, doit s'appliquer le principe de précaution ;
- enfin, la présence des pêcheurs est de nature à porter atteinte à la circulation des bateaux.

Par une ordonnance du 24 septembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée en dernier lieu au 26 novembre 2021.

Un mémoire a été produit le 2 décembre 2022 par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et des pêches maritimes ;
- le code des transports ;

- 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 ;

- 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. Pierre Bentolila, président-assesseur,

- les conclusions de Mme Françoise Perrin, rapporteure publique,

- et les observations de Me Crecent, pour l'association Sea Shepherd France.

Considérant ce qui suit :

1. Par lettre du 8 août 2019, l'association Sea Shepherd France a sollicité du préfet de l'Hérault qu'il fasse usage de ses pouvoirs de police relativement aux activités de pêche illégales à la daurade dans le port de Sète, qui ont lieu chaque année à compter du mois de septembre, lors de la migration des daurades depuis l'étang de Thau vers la mer Méditerranée. Cette association a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la décision implicite de refus, née du silence gardé sur sa demande par le préfet de l'Hérault.

2. Par un jugement du 3 novembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande. L'association Sea Shepherd France relève appel de ce jugement.

Sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens tirés de l'irrégularité du jugement :

Sur le bien-fondé de la décision attaquée :

3. 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 1er 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 : () Sète () ".

4. D'autre part et 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 () ".

5. En vertu de l'article 28 du règlement d'exploitation de l'année 2015 du port de plaisance de Sète " Pêche / Chasse sous-marine " : " Il est interdit de pêcher et de pratiquer la chasse sous-marine sur les plans d'eau du port de plaisance ".

6. Toutefois, s'applique seulement en l'espèce le règlement particulier de police du port de plaisance de Sète, approuvé le 27 février 2013, conjointement par le président de la région Languedoc-Roussillon et par le préfet de l'Hérault, en vigueur à la date de la décision attaquée, le préambule du règlement d'exploitation réservant au demeurant l'application du règlement particulier de police. Dans ces conditions et contrairement à ce que soutient l'association appelante, le préfet de l'Hérault devait, à la date de la décision attaquée, se fonder sur les dispositions du règlement particulier de police du 27 février 2013.

7. Le règlement particulier de police du port de plaisance de Sète interdit dans son article 16, la pêche sous-marine ainsi que la pêche à la ligne, sur le quai Nord du bassin du Midi et sur le quai d'Orient, et dispose seulement que " la pêche à la ligne () est tolérée dans les canaux en dehors des emplacements dédiés au stationnement des navires et bateaux ". Par ailleurs, l'arrêté du 28 avril 2008 portant réglementation particulière de la pêche sous-marine sur le littoral de Méditerranée Continentale, pris par le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et qui s'applique dans le département de l'Hérault, interdit dans son article 1er la pêche sous-marine dans les " zones délimitées par les ouvrages portuaires ".

8. Il ressort des pièces du dossier que tous les ans, à partir du mois de septembre, les daurades quittent l'étang de Thau pour rejoindre la mer Méditerranée en traversant le port de Sète, attirant dans le port de très nombreux pêcheurs, qui procèdent à des pêches massives et par différents procédés de cette espèce, que ce soit par la pêche à la ligne, par la pêche au harpon et par la pêche au filet, ainsi qu'il ressort notamment du constat d'huissier du 18 octobre 2019 produit au dossier par l'association appelante, qui fait en outre état, photographies à l'appui, de la présence de daurades juvéniles parmi les espèces prélevées, de l'installation de câbles perpendiculaires aux quais, destinés à la pose de filets, de la présence de pêcheurs sous-marins, et de plus d'une centaine de pêcheurs à la ligne, massés le long du quai de la " Pointe courte ". Si les pièces du dossier ne permettent pas de quantifier les quantités précises de daurades prélevées ni, ainsi que l'admet l'association elle-même, faute d'études scientifiques en ce sens, de déterminer le degré d'atteinte à l'espèce, une telle atteinte, non contestée en défense, apparaît caractérisée.

9. Dans ces conditions et dès lors, ainsi qu'exposé aux points 5 et 7 du présent arrêt, que la pêche sous-marine, que ce soit par la pêche au harpon ou par la pose de filets, est strictement interdite, et que la pêche à la ligne est seulement tolérée dans le port sauf sur le quai Nord du bassin du Midi et sur le quai d'Orient où elle est strictement interdite, l'association Sea Shepherd, est fondée à soutenir que c'est à tort que le préfet de l'Hérault a refusé d'exercer ses pouvoirs de police à l'intérieur du port de Sète afin de faire cesser les pratiques illégales de pêche, les quelques contraventions produites au dossier en première instance par le préfet, dont certaines

sont d'ailleurs postérieures à la décision attaquée, étant insuffisantes à cet égard, faute notamment de poses de panneaux d'interdiction et de contrôles réguliers.

10. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'association Sea Shepherd est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué du 2 novembre 2020 le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation du refus par le préfet de l'Hérault de faire usage de ses pouvoirs de police afin de faire cesser les activités de pêche illégales de la daurade dans le port de Sète.

Sur les conclusions à fins d'injonction :

11. Dans les circonstances de l'espèce et eu égard notamment à la modification de la réglementation applicable à la pêche à la ligne dans le port de Sète, telle qu'issue de la rédaction de l'article 16 du règlement particulier de police du port de plaisance du 18 juin 2020, qui restreint dans le temps cette activité, ainsi qu'aux opérations de contrôle effectuées postérieurement à l'intervention de la décision litigieuse, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions à fins d'injonction présentées par l'association Sea Sheperd France.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au bénéfice de l'association Sea Shepherd France sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1905677 du 3 novembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : La décision du préfet de l'Hérault refusant de faire droit à la demande du 8 août 2019 présentée par l'association Sea Shepherd France lui demandant de faire usage de ses pouvoirs de police aux fins de faire cesser les activités illégales de pêche à la daurade dans le port de Sète est annulée.

Article 3: L'État versera la somme de 1 500 euros à l'association Sea Shepherd France sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4: Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5: Le présent arrêt sera notifié à l'association Sea Shepherd France, à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et au secrétaire d'État chargé de la Mer.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault et à la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2022 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,

M. Bentolila, président-assesseur,

Mme El Gani-Laclautre, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 décembre 2022.

Le rapporteur

P. Bentolila

Le président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire chacun 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.

© LexisNexis SA