CE 22 mai 2026 n 491304

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054126224

Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 22 mai 2026, n° 491304 (CETATEXT000054126224)

Vu la procédure suivante : Procédures contentieuses antérieures 1° L'association Défense des milieux aquatiques a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n° 2019-1556 du 27 novembre 2019 par lequel le préfet des Landes a fixé les conditions d'exercice de la pêche en eau douce en 2020 dans le département des Landes, en ce qu'il concerne la pêche commerciale et la pêche amateur aux engins et aux filets. Par un jugement n° 1902754 du 16 décembre 2021, le tribunal administratif a rejeté sa demande. Par un arrêt n° 22BX00556 du 28 novembre 2023, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur appel de l'association Défense des milieux aquatiques, annulé ce jugement et cet arrêté en tant qu'il fixe les conditions d'exercice de la pêche commerciale et de la pêche amateur aux engins et aux filets. 2° L'association Défense des milieux aquatiques a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler pour excès de pouvoir l'article 5.4 de l'arrêté n° 2019-1557 du 27 novembre 2019 du préfet des Landes portant réglementation permanente de l'exercice de la pêche en eau douce dans le département des Landes. Par un jugement n° 1902804 du 16 décembre 2021, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande. Par un arrêt n° 22BX00557 du 28 novembre 2023, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur appel de l'association Défense des milieux aquatiques, annulé ce jugement et l'article 5.4 de cet arrêté. Procédure devant le Conseil d'Etat Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 29 janvier 2024 et 19 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires demande au Conseil d'Etat d'annuler ces deux arrêts. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 ; - le code de l'environnement ; - les arrêts C-323/17 du 12 avril 2018, C-293/17 et C-294/17 du 7 novembre 2018 et C-411/17 du 29 juillet 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Nicolas Jau, maître des requêtes, - les conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Doumic-Seiller, avocat de l'association Défense des milieux aquatiques ; Considérant ce qui suit : 1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que l'association Défense des milieux aquatiques a demandé au tribunal administratif de Pau, d'une part, d'annuler l'arrêté du 27 novembre 2019 par lequel le préfet des Landes a fixé les conditions d'exercice de la pêche en eau douce en 2020 dans le département des Landes, en ce qu'il concerne la pêche commerciale et la pêche amateur aux engins et aux filets, d'autre part, d'annuler l'article 5.4 de l'arrêté du 27 novembre 2019 du même préfet portant réglementation permanente de l'exercice de la pêche en eau douce dans le département des Landes, relatif au " domaine public fluvial de l'Etat " et prévoyant que la pêche aux lignes et engins dans les eaux du domaine public fluvial de l'Etat est réglementée conformément aux dispositions du cahier des clauses et conditions particulières d'exploitation du droit de pêche de l'Etat approuvé par l'arrêté du 20 août 2016 pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2021. Par deux jugements du 16 décembre 2021, le tribunal a rejeté ses demandes. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires se pourvoit en cassation contre les arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 28 novembre 2023 ayant, sur appel de l'association Défense des milieux aquatiques, annulé ces jugements et fait droit à ses demandes. Sur le cadre juridique applicable : 2. D'une part, aux termes du I) de l'article 1er de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive " Habitats ", la " zone spéciale de conservation " est définie comme " un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné ". Aux termes du paragraphe 1 de son article 3 : " Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé " Natura 2000 ", est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement,

dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle ". Aux termes de l'article 6 de la même directive : " 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites. / 2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive. / 3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public (...) ". 3. Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de ses arrêts du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17), afin de déterminer si des activités sont susceptibles d'être qualifiées de projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive du 21 mai 1992 citée au point précédent, il importe d'examiner si celles-ci sont susceptibles d'affecter de manière significative le site du réseau Natura 2000. Il résulte de ces mêmes dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17), d'une part que l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un tel projet est subordonnée à la condition qu'il y ait un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative et, d'autre part, qu'un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base des connaissances scientifiques en la matière, que le projet en cause puisse affecter les objectifs de conservation de ce site. 4. D'autre part, aux termes de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, qui assure notamment la transposition des dispositions précitées de l'article 3 de la directive " Habitats " et des paragraphes 1 et 2 de son article 3 : " I.- Les zones spéciales de conservation sont des sites marins et terrestres à protéger comprenant : / -soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ; / -soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ; / -soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ; / (...) / V.- Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces (...) ". Aux termes de l'article L. 414-2 du même code : " I. - Pour chaque site Natura 2000, un document d'objectifs définit les orientations de gestion, les mesures prévues à l'article L. 414-1, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. / (...) IV. - Une fois élaboré, le document d'objectifs est approuvé par l'autorité administrative. Si le document d'objectifs n'a pas été soumis à son approbation dans les deux ans qui suivent la création du comité de pilotage Natura 2000, l'autorité administrative peut prendre en charge son élaboration (...) ". Il résulte de ces dispositions que les objectifs de conservation d'un site Natura 2000 sont la conservation ou le rétablissement dans un état favorable à leur maintien à long terme de l'ensemble des habitats naturels et de l'ensemble des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié sa délimitation, et ne se limitent pas aux orientations et mesures définies par le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2. 5. Enfin, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 6 de la directive " Habitats " ont été transposées à l'article L. 414-4

du code de l'environnement, aux termes duquel : " 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 ; / 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; / 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. / (...) / 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 (...) ". Il résulte de ces dispositions qu'une évaluation des incidences Natura 2000 est requise, non seulement pour les catégories de décisions qui figurent sur l'une des listes mentionnées au III et IV de cet article, mais également, en application du IV bis du même article, pour tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention ne figurant pas sur ces listes et susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Ainsi qu'il a été dit au point 3, ce risque d'affecter de manière significative un site Natura 2000 existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base des connaissances scientifiques en la matière, que le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention puisse affecter les objectifs de conservation de ce site, tels que rappelés au point précédent. Sur le pourvoi : 6. Il ressort des énonciations, identiques sur ce point, des deux arrêts attaqués, que la cour administrative d'appel a relevé, d'une part, que le lit mineur et les berges du fleuve Adour ont été désignés comme zone spéciale de conservation, sous l'appellation de " site Natura 2000 L'Adour ", par un arrêté ministériel du 23 septembre 2016, pour la conservation de plusieurs espèces figurant à l'annexe II de la directive " Habitats ", dont le saumon atlantique, la grande alose et plusieurs espèces de lamproie dont la lamproie marine, d'autre part, que ce site est, pour l'essentiel, compris dans le champ d'application géographique des deux arrêtés litigieux. Elle a ensuite estimé, par des appréciations souveraines qui ne sont pas contestées en cassation, d'une part que les espèces protégées mentionnées ci-dessus ne se trouvent pas dans un bon état de conservation et que l'activité de pêche menée dans l'Adour exerce une pression défavorable sur leur conservation et, d'autre part, que les dispositions des deux arrêtés litigieux ne permettent pas de s'assurer de l'absence d'atteinte, par l'activité de pêche qu'ils encadrent, aux objectifs de conservation du site Natura 2000 de l'Adour. 7. Pour demander l'annulation de ces deux arrêts, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires soutient qu'en se fondant, pour établir l'atteinte aux objectifs de conservation du " site Natura 2000 l'Adour ", sur l'atteinte que la pêche de certaines espèces de poissons est susceptible de porter à leur conservation dans ce site, la cour aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier, en raison de ce que le document d'objectifs de ce site Natura 2000 indique seulement que celui-ci doit " préserver et restaurer l'hydrosystème de l'Adour ", " maintenir un ensemble de milieux naturels fonctionnels et complémentaires dans un bon état de conservation " et " assurer l'animation du site et développer sa connaissance ", sans mentionner la pêche, et que cette activité n'est pas identifiée par l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) au titre des pressions et menaces pour ce site. 8. Toutefois, d'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 4 qu'en se fondant sur l'atteinte que l'activité de pêche autorisée par les deux arrêtés litigieux est susceptible de porter à la conservation d'espèces ayant justifié la désignation du site de l'Adour, et non pas seulement sur l'atteinte qu'elle peut porter à la seule réalisation des objectifs mentionnés dans le document d'objectifs du site, la cour n'a pas commis d'erreur de droit. D'autre part, c'est également sans erreur de droit et par une appréciation souveraine exempte de dénaturation qu'elle a apprécié les incidences des activités de pêche litigieuses sur le site de l'Adour au regard de l'ensemble des éléments mis au dossier par les parties et non des seules pressions et menaces identifiées par l'INPN pour ce site. 9. Il résulte de ce qui précède que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'est pas fondé à demander l'annulation des arrêts qu'il attaque. 10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser l'association Défense des milieux aquatiques au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D E C I D E : ---------- Article 1er : Le pourvoi du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

est rejeté. Article 2 : L'Etat versera à l'association Défense des milieux aquatiques une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Article 3 : La présente décision sera notifiée à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature et à l'association Défense des milieux aquatiques. Délibéré à l'issue de la séance du 15 avril 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et M. Nicolas Jau, maître des requêtes-rapporteur. Rendu le 22 mai 2026. Le président : Signé : M. Denis Piveteau Le rapporteur : Signé : M. Nicolas Jau La secrétaire : Signé : Mme Elsa Sarrazin ECLI:FR:CECHR:2026:491304.20260522