

N° 377315

Comité national des pêches maritimes et des élevages marins

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 13 février 2015

Lecture du 6 mars 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La représentation du secteur des pêches maritimes et des élevages marins est organisée par l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui prévoit notamment l'existence d'un comité national des pêches maritimes et des élevages marins, doté de la personnalité morale. Ce comité national vous demande l'annulation d'un arrêté du 25 septembre 2013¹ du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche portant création du cantonnement de pêche du golfe de Beauduc devant la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer. Ce cantonnement, situé à environ un kilomètre de la côte, porte sur un quadrilatère d'environ 3 kilomètres sur 1,5, dans lequel est prévue une interdiction totale de la pêche jusqu'en 2023.

Ce qui motive ce recours, qui nous paraît recevable, c'est que l'arrêté dont il s'agit est intervenu sans consultation préalable du comité national, ce dont ce dernier a pris ombrage. Il semble que le ministre entendait rompre avec sa pratique antérieure, après avoir réalisé que cette consultation ne s'imposait pas. Fort logiquement, l'unique moyen initialement soulevé par le comité dans sa requête était tiré de ce qu'il n'avait pas été consulté sur le projet d'arrêté. Toutefois, votre 3^e sous-section s'est interrogée d'office sur une autre question, celle de la compétence du ministre pour prendre l'arrêté contesté. Le moyen correspondant a été communiqué aux parties et le comité l'a repris à son compte.

1. Mais avant d'y venir, la requête qui vous est présentée pose une autre question de compétence, préalable à l'examen des moyens : celle de votre compétence pour y statuer.

Vous ne pouvez l'admettre, en vertu de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, que si l'arrêté ministériel attaqué revêt un caractère réglementaire. Nous croyons que tel est le cas mais cette réponse n'est pas immédiate. On navigue en effet aux

1

□ Paru au Journal officiel du 30 octobre 2013, NOR : TRAM1323523A.

confins incertains des actes individuels, des actes réglementaires et des décisions d'espèce.

On s'accorde pour reconnaître un caractère réglementaire à l'acte qui définit une norme impersonnelle dans son objet et permanente en principe dans sa portée².

A première vue, l'arrêté de cantonnement litigieux semble bien relever de cette définition : il énonce une norme générale, l'interdiction de la pêche dans un périmètre qu'il fixe, et permanente, puisque cette interdiction a vocation à s'appliquer jusqu'en 2023.

Toutefois, dans un précédent qui peut paraître proche du cas d'espèce, vous avez jugé que ne constituait pas un acte réglementaire celui par lequel le ministre chargé de la pêche fluviale fixe la liste des cantonnements, sur un fleuve, dans lesquels le droit de pêche aux engins et filets est mis en réserve : voyez CE 29 février 1980, Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ M. B..., n° 12943, au Recueil p. 117. Encore faut-il signaler qu'il s'agit d'une solution qui ne figure pas dans l'analyse de cette décision au Recueil et qu'elle est implicite puisqu'on la déduit de la circonstance que vous confirmez en appel un jugement de tribunal administratif annulant la décision ministérielle, ce qui signifie que vous avez admis la compétence du tribunal en premier ressort. Et quoi qu'il en soit, une autre de vos décisions, plus ancienne, retient une solution similaire mentionnée aux tables du Recueil : présente un caractère réglementaire une décision classant certains lots de pêche fluviale parmi ceux dans lesquels la pêche aux engins est mise en réserve (CE 3 avril 1968, Association de pêche et de pisciculture des pêcheurs aux engins du Lot, n° 71581, aux tables du Recueil p. 853).

Ces solutions s'expliquent, à notre avis, par le recours à la théorie des « décisions d'espèce »³, c'est-à-dire cette catégorie de décisions auxquelles vous refusez de reconnaître un caractère réglementaire, bien qu'elles ne s'adressent pas à une ou des personnes nommément désignées. Le professeur Chapus explique que ces décisions ne sont pas réglementaires car elles ne font en réalité « qu'appliquer à une espèce particulière une réglementation préalable, *qui n'est pas modifiée* »⁴. Tel est le cas, par exemple, d'une décision délimitant une zone de préemption, qui se borne à rendre applicable à l'intérieur du périmètre qu'elle définit certaines dispositions du code de l'urbanisme (CE 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres, n° 155202, aux tables du Recueil p. 612). Tel est aussi le cas des décisions

2

□ Concl. Rigaud sur CE section, 19 novembre 1965, Epoux D...-F..., n° 60647, au Recueil p. 623, citées à l'AJDA 1966 p. 41.

3

□ Sur cette notion, voir notamment les conclusions du président Gentot sur CE section, 22 février 1974, Association des propriétaires des communes de Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-Rivière, n° 84895, au Recueil p. 134.

4

□ Droit administratif général, tome I, 14^e édition, n° 702.

2

portant classement d'une voie, d'un site ou d'un territoire dans une catégorie juridique déterminée⁵. Au regard de la réglementation qu'il incombait au ministre d'appliquer dans les deux précédents que nous avons cités relatifs à la pêche fluviale⁶, on comprend que vous ayez exclu le caractère réglementaire. Il incombait en effet seulement au ministre de déterminer, pour chaque lot de pêche, si le droit de pêcher aux engins devait être soit adjugé, soit mis en réserve, soit limité à la pêche aux anguilles – ce qui revenait à lui confier une simple tâche de classement, ainsi que le souligne expressément votre décision de 1968.

Mais l'institution d'un cantonnement de pêche maritime ne se borne pas à une simple mesure de délimitation ou de classement. A la date de l'arrêté attaqué, ce dispositif était régi par un arrêté ministériel du 4 juin 1963⁷, selon lequel « les réserves ou cantonnements dans lesquels seront interdits soit l'exercice de toute espèce de pêche, soit seulement l'utilisation de navires d'un certain tonnage ou d'une certaine force motrice ou l'emploi de certains engins de pêche sont établis en-deçà et au-delà de la limite des trois milles de la laisse de basse-mer, par arrêté du ministre chargé de la marine marchande (...) ». Vous admettez que ces dispositions confèrent au ministre un pouvoir qui ne se borne pas à définir un périmètre où s'appliqueraient des règles préétablies. Il s'agit bien de définir, non seulement un périmètre, mais aussi les mesures de limitation de la pêche qui s'y appliqueront. Autrement dit, de réglementer la pêche à l'intérieur de ce périmètre. En pratique d'ailleurs, à l'examen de quelques arrêtés de cantonnement, il apparaît que le ministre a largement fait usage de cette faculté de cibler les mesures de limitation qu'il édicte, par exemple en se bornant à interdire la pêche de certaines espèces⁸ ou certaines techniques de pêche⁹ ou encore en ouvrant des possibilités de dérogation¹⁰.

5

□ Pour le classement d'un tronçon de route dans la voirie d'une collectivité : CE 25 septembre 2009, Commune de Coulomby, n° 310873, aux tables du Recueil ; pour le classement d'un aérodrome, CE 5 mai 1993, Association de défense des riverains de l'aéroport de Deauville-Saint-Gatien, n° 126450, aux tables du Recueil p. 1057 ; pour le classement d'une commune ou d'une partie de commune en zone agricole défavorisée, CE 9 mars 1984, M. B..., n° 15784, aux tables du Recueil p. 470.

6

□ Article 2 du décret n° 57-1190 du 25 octobre 1957 dans le cas de votre décision du 3 avril 1968 et article 14 du décret n° 76-1086 du 29 novembre 1976 dans le cas de votre décision du 29 février 1980.

7

□ Arrêté du ministre des travaux publics et des transports portant réglementation de la création de réserves ou de cantonnements pour la pêche maritime côtière, Journal officiel du 13 juin 1963, p. 5263.

8

□ Arrêté du 2 février 2005 portant création d'un cantonnement de pêche dans la lagune de Thau (NOR: AGRM0500324A) : interdiction de la pêche aux coquillages (art. 3).

9

Nous vous proposons donc de juger que l'arrêté par lequel le ministre institue une réserve ou un cantonnement de pêche maritime présente un caractère réglementaire. Et par suite d'admettre votre compétence pour statuer sur la requête.

2. C'est à ce stade qu'il faut s'interroger sur la compétence du ministre pour prendre un arrêté de cantonnement de la pêche maritime.

Le ministre délégué chargé de la mer et de la pêche tenait la compétence pour édicter un tel arrêté de celui du 4 juin 1963 pris par le ministre des travaux publics et des transports, qui était chargé de la marine marchande. Mais ce dernier avait-il compétence pour déléguer ainsi le pouvoir réglementaire ?

Il nous semble que non.

Parmi les mesures techniques susceptibles d'encadrer l'exercice de la pêche maritime, le code rural et de la pêche maritime envisage à l'article L. 922-2 la possibilité de « restrictions spatiales et temporelles ». Ces dispositions législatives, qui n'ont pas changé en substance depuis leur codification en 2010, procèdent à un double renvoi au pouvoir réglementaire, dans des termes dont la clarté n'est pas la principale qualité : elles prévoient que relève de décrets en Conseil d'Etat la détermination des conditions dans lesquelles peuvent être prises, notamment, « toutes mesures d'interdiction permanente ou temporaire ou de réglementation de l'exercice de la pêche de certaines espèces ou avec certains engins dans certaines zones » ; elles prévoient qu'en revanche, relèvent de décrets simples « les mesures de délimitation des réserves ou des cantonnements interdits à toute pêche ou de définition des restrictions de pêche destinées à favoriser l'implantation des structures artificielles aux fins d'exploitation et de mise en valeur des ressources biologiques ou à protéger les exploitations de cultures marines ».

Il fallait donc, ce point est certain, à tout le moins un décret pour conférer au ministre le pouvoir de prendre un arrêté instituant un cantonnement de pêche maritime. Nous avons cherché en vain un tel décret. Le décret du 25 janvier 1990¹¹ pris pour l'application de l'article 3 du décret-loi du 9 janvier 1852, vénérable texte fondateur du droit des pêches maritimes, depuis lors abrogé et remplacé par les dispositions

¹⁰ Arrêté du 3 décembre 2003 portant création d'un cantonnement de pêche en baie de Perros-Guirec (NOR: AGRM0302471A) : interdiction de la pêche à la drague (art. 1^{er}).

¹¹ Arrêté du 2 février 2005 précité note 8 (art. 4).

¹¹ Décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire de conservation et de gestion.

législatives du CRPM¹², ne comporte aucune référence aux réserves et cantonnements prévus par l'arrêté de 1963, arrêté qu'il ne vise d'ailleurs pas. Ce décret prévoit certes d'autres mesures de réglementation de la pêche applicables dans certaines zones¹³ mais ces mesures ne vont pas jusqu'à l'interdiction de toute pêche et, en tout état de cause, l'autorité administrative désignée comme compétente n'est pas le ministre mais le préfet.

Dans sa réponse au moyen d'ordre public que votre 3^e sous-section lui a communiqué, le ministre campe sur l'arrêté de 1963 pour affirmer sa compétence mais sans indiquer aucun décret qui pourrait servir de fondement à cet arrêté.

Signalons à cet égard que l'arrêté de 1963 vient d'être abrogé lors de la codification de la partie réglementaire du livre IX du CRPM, réalisée par décret du 26 décembre dernier¹⁴, qui est bien sûr un décret en Conseil d'Etat. A cette occasion, les dispositions de l'arrêté de 1963 ont été reprises à l'article D. 922-8 du code. Le pouvoir du ministre chargé des pêches maritimes de définir par arrêté des réserves ou cantonnements dans lesquels la pêche est interdite ou soumise à des restrictions est donc désormais prévu par une disposition issue d'un décret en Conseil d'Etat.

Est-ce suffisant, à l'avenir, pour régler complètement le problème de compétence identifié ? Nous n'en sommes pas certain, dès lors que l'article L. 922-2 du CRPM paraît ne renvoyer au décret simple que les mesures de délimitation des réserves ou des cantonnements « destinées à favoriser l'implantation des structures artificielles (...) ou à protéger les exploitations de cultures marines », c'est-à-dire seulement certaines catégories de réserves ou de cantonnements. Les autres relèveraient des deux premiers alinéas de l'article L. 922-2, c'est-à-dire de décrets en Conseil d'Etat... La codification des dispositions de l'arrêté de 1963 dans un article en D nous semble donc, en première analyse, discutable.

Mais c'est une autre question que celle posée par le présent litige. Pour en rester à celui-ci, nous pensons que l'arrêté contesté est entaché d'incompétence et nous vous proposons de l'annuler pour ce motif.

Le ministre vous demande, dans cette hypothèse, de faire application de votre jurisprudence *AC* !¹⁵ en différant de trois mois les effets de l'annulation, afin de permettre l'adoption de nouvelles dispositions. Toutefois, il se borne à évoquer les effets de cette

12

□ Voir le 1^o des articles 4 et 5 de l'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine.

13

□ Voir les articles 2, 3, 17 et 23 du décret.

14

□ Décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime, article 4, IV, 1^o.

15

□ CE assemblée, 11 mai 2004, n° 255886, au Recueil p. 197 avec les conclusions de C. Devys.

annulation sur la préservation de la ressource halieutique dans le golfe de Beauduc, sans fournir aucune précision à cet égard. Il nous semble que c'est très insuffisant pour envisager de moduler dans le temps les effets de l'annulation. Au demeurant, nous vous avons dit qu'il dispose maintenant d'une base légale issue d'un décret, laquelle lui permet de reprendre très rapidement un nouvel arrêté de cantonnement. Cette base légale est codifiée dans un article en D du code rural et de la pêche maritime, nous l'avons dit, mais tant qu'elle n'est pas modifiée par décret simple elle reste une base légale issue d'un décret en Conseil d'Etat – le décret de codification. A court terme au moins, nous croyons que le problème de compétence révélé par cette affaire est résolu.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêté attaqué ;
- et au rejet des conclusions présentées par le ministre tendant à la limitation dans le temps des effets de l'annulation prononcée.