

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 4 novembre 2020
Lecture du 27 novembre 2020

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique

1. Les affaires qui viennent d'être appelées intéressent l'organisation de la filière professionnelle de la pêche maritime.

Le litige nous transporte sur les rives de la petite mer de Gâvres, lagune, située dans le Morbihan, communicant avec la rade de Lorient. Elle présente la particularité de se remplir et se vider entièrement ou presque à chaque marée, ce qui en fait un écosystème riche et un emplacement réputé pour la pêche à pied, spécifiquement en raison de ses gisements de palourdes et de coques.

Constatant la forte mortalité des gisements de coques grâce, notamment, aux prospections réalisées par l'IFREMER, le Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins (CDPMEM) du Morbihan a proposé en 2013 un « programme de restauration de la population ». Il était prévu, dans un premier temps, de réaliser un semis expérimental de naissain issu de bancs naturels. L'objectif était d'évaluer sur une année si une telle opération était susceptible de permettre une reconstitution naturelle du gisement et sa pérennisation avant de procéder, dans un second temps, en cas de succès, à des réensemencements plus importants. Ce projet a été élaboré en étroite collaboration avec les autorités publiques et le CDPMEM du Morbihan a perçu une subvention de l'Etat et de l'Union européenne au titre du fonds européen pour la pêche.

L'opération de réensemencement a eu lieu le 30 octobre 2014 et s'est traduite par le déversement de 20 tonnes de coques sur une zone de 6000 m², correspondant à environ 2 % de la superficie de la petite mer de Gâvres, identifiée comme favorable à la pousse des coquillages et propice au repeuplement à leurs abords. Afin de protéger le développement des coques déversées, le préfet de région a adopté le jour même un arrêté, modifié le 7 novembre 2014, en vue d'interdire, dans le périmètre réensemencé,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la pêche à pied, professionnelle comme de loisir, pour une durée de dix-huit mois ainsi que la circulation à pied pour une durée de trois mois.

Le maire de Gâvres ainsi que les riverains réunis dans l'Association de sauvegarde et de protection du littoral de la presqu'île de Gâvres n'ont pas vu d'un très bon œil cette opération, dénoncée comme réalisée dans l'opacité, sans concertation suffisante et sans égard aux perturbations qu'elle risquait d'engendrer sur l'écosystème. Ils divergeaient sur les cause de cette surmortalité liée, selon eux, aux pratiques de professionnels insuffisamment soucieux d'une gestion durable de la ressource et critiquaient une opération mal préparée en pointant notamment du doigt un ensemencement trop élevé, menaçant d'asphyxie les fonds marins et empêchant la survie des coques comme d'autres espèces, ainsi que des prélèvements de naissain dans une zone riche en métaux lourds.

C'est dans ce contexte que la commune de Gâvres et l'Association de sauvegarde et de protection du littoral de la presqu'île de Gâvres ont engagé divers contentieux devant le tribunal administratif de Rennes. Aucun n'a prospéré, à l'exception notable d'un référé-constat qui a permis d'établir, en août 2015, qu'environ 80 % des coques déversées étaient mortes. Le présent litige concerne le recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'opération de réensemencement elle-même, le tribunal requalifiant les conclusions dont il était saisi comme dirigées contre la décision, révélée par son exécution, prise par le CDPMEM du Morbihan de réaliser cette mesure de réensemencement. Par un jugement du 10 mars 2017, cette requête a été rejetée comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître. Ce point a été soulevé d'office par le tribunal qui a estimé que le comité départemental, organisme de droit privé, n'avait pas agi dans le cadre de ses missions de service public, ni mis en œuvre l'exercice de prérogatives de puissance publique.

La cour administrative d'appel de Nantes a inversé la solution. Par un arrêt du 5 avril 2019, sur appel de la seule commune de Gâvres, elle a retenu la compétence de la juridiction administrative et annulé ce jugement. Statuant par la voie de l'évocation, elle a écarté les fins de non-recevoir opposées par l'administration et le comité départemental puis annulé la décision attaquée pour incompétence, au motif que cette opération n'entrait pas dans le champ des compétences, limitativement énumérées, que la loi confie aux comités départementaux mais relevait du seul comité régional qui ne pouvait la déléguer. La cour n'a pu que constater qu'il n'y avait pas lieu de donner suite aux conclusions à fin d'injonction tendant au retrait des coques compte tenu de leur taux de moralité. Vous êtes saisis d'un pourvoi croisé du CDPMEM du Morbihan et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation contre cet arrêt.

2. Avant d'examiner cette question de compétence, il nous faut dire un mot rapide de la recevabilité du pourvoi du ministre.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il résulte d'une jurisprudence aussi ancienne que constante que l'intérêt à faire appel ou à se pourvoir en cassation s'apprécie au regard du seul dispositif (voyez par exemple : CE, 4 décembre 1901, *Sirey*, 1904.III.9 ; CE, 29 avril 1955, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques c/ D...*, au Rec. p. 221 ; CE, Sect., 8 janvier 1966, *Société La Purfina France*, au Rec. p. 68). La seule entorse concédée à ce principe concerne le cas où une décision rejette les conclusions du demandeur comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître, un tel dispositif n'ayant pas pour effet de clore le litige (CE, Sect., 17 juillet 2009, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ B...*, n° 288559, au Rec. p. 283).

Au cas d'espèce, le dispositif de l'arrêt attaqué ne fait pas grief à l'Etat. Certes, en première instance, il était défendeur au même titre que le CPDMEM du Morbihan compte tenu des conclusions dont le tribunal était saisi (à savoir demande d'annulation dirigée contre la mesure de réensemencement, sans autres précisions, injonction au comité départemental et, en tant que de besoin, à l'Etat, de retirer les coques déversées sous astreinte et conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative contre le comité départemental et l'Etat). Mais, on l'a dit, le tribunal a requalifié ces conclusions comme dirigées contre une décision du seul comité départemental. Cette interprétation n'a pas été contestée par la commune en appel qui ne dirigeait aucune de ses conclusions contre l'Etat et a été reprise à son compte par la cour. Si l'Etat aurait eu qualité pour faire appel conformément à la dérogation que nous venons de mentionner, celle-ci ne peut jouer pour apprécier son intérêt pour se pourvoir en cassation eu égard à la solution retenue par la cour. C'est le sens du moyen d'ordre public que vous avez relevé d'office et dont le ministre a pris acte en indiquant ne pas s'opposer à ce que son pourvoi soit regardé comme une intervention au soutien du pourvoi formé par le CPDMEM du Morbihan.

Vous pourrez admettre la recevabilité de cette intervention, dès lors que le ministre justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige conformément au critère, plus libéral, dégagé par votre jurisprudence *OFPPRA* (CE, Sect., 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ E... Felix*, n° 350661, au Rec. p. 224 ; pour une application positive s'agissant d'une partie ayant perdu la qualité de partie à l'instance : CE, 30 mai 2016, *Sanofi Aventis recherche et développement e.a.*, n° 385730, aux T).

3. La principale question que pose cette affaire est celle de la compétence de la juridiction administrative.

3.1. Vous continuez à exiger, pour retenir la compétence du juge administratif à l'égard d'actes pris par des organismes privés chargés d'une mission de service public, qu'ils manifestent l'exercice de prérogatives de puissance publique. Certes, depuis

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

votre décision *APREI* du 22 février 2007 (CE, Sect., n° 264541, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, au Rec. p. 92 avec concl. C. Vérot, chron. F. Lenica et J. Boucher AJDA 2007 p. 793), ce critère n'est plus nécessairement requis pour regarder, dans le silence de la loi, un organisme de droit privé comme assurant une mission de service public, pour autant qu'eu égard au caractère d'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

Mais ce critère reste mobilisé pour identifier, parmi l'ensemble des actes que de tels organismes prennent, ceux qui revêtent un caractère administratif et relèvent par suite du juge administratif. Vous pouvez voir en ce sens, pour s'en tenir aux décisions les plus récentes illustrant la jurisprudence bien connue issue des décisions, *M... et X...¹*: la décision du Tribunal des conflits du 9 juillet 2012, *Avocat-Maulaz e.a.* (n° 3861, aux T.), à propos des décisions prises par les associations communales de chasse agréées pour fixer le montant de cotisations dues par leurs adhérents, dans le prolongement de celle du 24 septembre 2001, *B-P...* (n° 3190, au Rec. p. 746), à propos des décisions prises par les fédérations départementales de chasseurs pour fixer le montant du timbre fédéral dû par leurs adhérents, ou vos décisions du 30 décembre 2013, *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris et Ville de Paris* (nos 355556 et 355557, au Rec. p. 340), s'agissant de l'acte par lequel l'expropriant demande au préfet de procéder à une expropriation, et du 20 octobre 2014, *Association OABA* (n° 365447, aux T.), à propos d'organismes certificateurs. Le commentaire aux GAJA de l'arrêt *M...* conclut en ce sens que « *l'acte administratif reste un acte de puissance publique autant qu'un acte de service public* »².

3.2. L'organisation professionnelle des pêches maritimes et des élevages marins, réformée par une loi du 27 juillet 2010³, repose sur un ensemble de comités établi sur trois niveaux : un comité national, des comités régionaux et des comités départementaux ou interdépartementaux.

Le comité national est expressément qualifié par le législateur d'« *organisme de droit privé chargé de missions de service public* » (article L. 912-2 du CRPM). Il ne nous paraît pas douteux qu'il en va de même pour les comités régionaux, même si l'on ne trouve pas trace d'une telle précision dans les textes, au regard de la méthodologie fixée par votre jurisprudence *APREI*. Ils ont ainsi pour missions, notamment, de participer à l'élaboration et à l'application des réglementations en matière de gestion des ressources halieutiques pour certaines espèces ou relatives à l'encadrement de

¹ CE, Ass., 31 juillet 1942, *M...*, au Rec. p. 239 ; CE, Sect., 13 janvier 1961, *X...*, au Rec. p. 33.

² 19ème éd., n° 51 p. 334.

³ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'usage des engins et la cohabitation des métiers de la mer ainsi que de contribuer à la réalisation des politiques publiques régionales de protection et de mise en valeur de l'environnement afin, notamment, de favoriser une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins (article L. 912-3, I, b, c et e du CRPM).

C'est moins net s'agissant des comités départementaux ou interdépartementaux si l'on s'en tient à leurs seules missions. Ils n'ont en effet qu'une compétence de représentation et de promotion des intérêts généraux des professionnels de la filière ainsi qu'un rôle d'information et de conseil. Et si les comités régionaux peuvent leur déléguer certaines de leurs compétences, en sont précisément exclues celles que nous venons de mentionner (voyez l'article 13 *bis* du décret du 28 juin 2011 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux, départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages⁴, repris, à compter du 1^{er} janvier 2015, à l'article R. 912-20 du CRPM). Les conditions de leur organisation et de leur fonctionnement sont toutefois soumises au même encadrement que les deux autres échelons, avec des règles largement dérogoatoires du droit commun des associations tenant notamment à l'obligation d'adhérer des professionnels de la filière (article L. 912-1 du CRPM), aux modalités d'organisation et de tenue des élections de leurs membres (articles L. 912-5 et R. 912-64 et suiv.) ou à la tutelle exercée par l'Etat (article L. 912-15 du CRPM). Nous croyons donc que ces comités départementaux peuvent être regardés comme des organismes de droit privé chargé de missions de service public.

Mais pour qualifier les actes qu'ils prennent d'actes administratifs, encore faut-il qu'ils soient pris pour l'exercice de ces missions et qu'ils manifestent l'exercice de prérogatives de puissances publiques. C'est à ce stade que l'on peut hésiter à suivre la cour. Nous croyons, à la différence du ministre, que l'on peut admettre que l'opération de réensemencement litigieuse a été conduite dans le cadre d'une mission de service public. Elle peut être regardée, comme l'a jugé la cour, comme contribuant à favoriser une gestion durable des ressources (cf. e) du I de l'article L. 912-3), voire comme une action économique en faveur des membres du comité (cf. d) du I du même article). Elle poursuit indéniablement un objectif d'intérêt général consistant, on l'a dit, à reconstituer le gisement de coques qui se tarit dans la petite mer de Gâvres. Cette opération, qui bénéficie à tous les pêcheurs, n'est nullement comparable aux déversements de naissain de coques opérés par certaines entreprises privées à la demande de céristoculteurs afin de regarnir leurs parcs.

La situation se complique ici du fait que la cour s'est référée, non aux prérogatives exorbitantes du droit commun que le comité départemental aurait mises en œuvre pour

⁴ n°2011-776.

procéder à cette opération, mais au fait qu'elle a été menée « *sous le contrôle et avec le concours des services compétents de l'Etat dans la région et le département* ». Si la cour a mentionné spécifiquement la signature d'une convention relative à une aide financière pour la relance de la pêche à pied professionnelle dans le Morbihan et les arrêtés, évoqués au début de notre propos, pris par le préfet de région dans le cadre de son pouvoir de police, aucune de ces deux circonstances ne permet de caractériser l'exercice de prérogatives de puissance publique par le comité départemental lui-même. Ce dernier ne détient pas de compétence exclusive pour ce type d'opération, pas plus qu'il n'est doté d'un pouvoir unilatéral de contrainte sur les usagers et les tiers pour la mener à bien.

Nous comprenons néanmoins que la commune se soit émue qu'une telle opération puisse être réalisée sans autorisation préalable et que la cour, manifestement sensible à cette argumentation, ait consenti un effort. Cette opération a une « coloration » administrative en ce qu'elle sert l'intérêt général, est réalisée sur le domaine public maritime et a été préparée, financée et conduite en étroite collaboration avec les autorités publiques. Mais si l'on s'en tient au critère fixé par votre jurisprudence qui l'applique strictement (si l'on excepte le cas très particulier de la décision déjà mentionnée *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris et Ville de Paris*), confirmer cette intuition est rien moins qu'évident.

L'application de cette grille d'analyse nous paraît donc conduire à décliner la compétence de la juridiction administrative, en admettant même que l'opération litigieuse soit regardée comme s'inscrivant dans la sphère des attributions de service public du CDPMEM du Morbihan.

3.3. Cette affaire met en lumière un vide juridique pour appréhender ce type d'opération. Les différentes pistes évoquées par la commune de Gâvres devant les juges du fond paraissent toutes mener à des impasses. D'après nos recherches, comme le lui avait opposé l'administration, une mesure de réensemencement de coquillages ne paraît nécessiter aucune autorisation particulière, que ce soit dans le cadre de la réglementation des pêches, qui encadre notamment l'aquaculture marine ou l'exercice de la pêche à pied⁵, de celle de la protection du domaine public maritime⁶, dès lors que

⁵ Le régime prévu à l'article L. 923-1 du CRPM vise, par exemple, l'installation de parcs de céristoculture. Le transfert de coquillages n'est quant à lui réglementé que lorsque les naissains et coquillages juvéniles sont récoltés en zone C ou en dehors des zones classées, ce qui n'était, en tout état de cause, pas le cas en l'espèce (article R. 231-40 du CRPM et arrêté du 6 novembre 2013 fixant les tailles maximales des coquillages juvéniles récoltés en zone C et les conditions de captage et de récolte du naissain e dehors des zones classées).

⁶ La commune défendait l'idée que cette opération emportait une occupation ou une utilisation du domaine public non conforme à son affectation (article L. 2121-1 du CG3P) ou excédant le droit d'usage qui appartient à tous (article L. 2122-1 du CG3P). Soulignons par ailleurs que les dispositions particulières relative à l'utilisation du domaine public maritime ne prévoient pas l'hypothèse d'espèce (article L. 2124-1 à L. 2124-5 du CG3P).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

cette opération n'emporte aucun usage privatif, ou encore des régimes d'autorisation prévus par le code de l'environnement⁷.

Est-ce à dire qu'une telle opération échappe à tout contrôle du juge administratif ?

Nous ne le croyons pas. Selon les configurations et sous réserve bien entendu de justifier d'un intérêt à agir, le juge administratif pourrait avoir à connaître des décisions des autorités compétentes de l'Etat relatives à une telle opération au moins dans trois hypothèses. Tout d'abord, dans le cadre du pouvoir de tutelle exercé sur les délibérations des comités sur le fondement de l'article L. 912-15 du CRPM : les articles R. 912-60 et R. 912-61 prévoient notamment un droit d'opposition à toute délibération d'un comité susceptible ou devenue susceptible de compromettre les intérêts confiés à l'organisation professionnelle ou ceux dont l'administration a la charge.

Ensuite, dans le cadre des pouvoirs que détiennent les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime, à la condition que l'opération soit susceptible de constituer une contravention de grande voirie (voyez s'agissant de l'obligation d'exercer des poursuites en cas d'occupation abusive : CE, Sect., 23 février 1979, *Ministre de l'équipement c/ Association des amis des chemins de ronde*, n° 04467, au Rec. p. 75).

Ou encore, s'agissant comme en l'espèce d'un site Natura 2000, dans le cadre des pouvoirs définis à l'article L. 414-4 du code de l'environnement qui permet à l'autorité administrative compétente de soumettre à évaluation un projet qui, comme c'est le cas de la mesure de réensemencement litigieuse, ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV, s'il est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et de s'y opposer notamment s'il en résulte que sa réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation de ce site (cf. IV bis et VI).

Nous vous invitons donc à censurer l'arrêt attaqué pour avoir retenu la compétence de la juridiction administrative, ce qui vous dispensera d'examiner les moyens du pourvoi du CDPMEM du Morbihan.

3.4. Cette cassation commandant l'issue du litige, vous pourrez régler l'affaire au fond. Compte tenu de ce que nous venons de dire, vous ne pourrez que rejeter l'appel formé par la commune de Gâvres qui n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'elle attaque, le tribunal administratif de Rennes a rejeté comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître la demande qu'elle avait

⁷ Sous l'angle, notamment, de la protection du littoral prévue aux articles L. 321-1 et suiv. du code de l'environnement) ou des régimes d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités prévus aux articles L. 214-1 et suiv. du code de l'environnement).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

formée avec l'association de sauvegarde et de protection du littoral de la presqu'île de Gâvres.

Vous rejetterez par voie de conséquence les conclusions qu'elle a présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Nous vous proposons par ailleurs de ne pas mettre à la charge de cette petite commune, qui vous indique avoir renoncé à prendre un avocat au Conseil pour se défendre dans la présente instance en raison de ses moyens financiers limités, les sommes demandées à ce même titre par le CDPMEM du Morbihan.

PCMNC :

- à l'admission de l'intervention du ministre de l'agriculture et de l'alimentation,**
- à l'annulation de l'arrêt attaqué,**
- au rejet de la requête présentée par la commune de Gâvres devant la cour administrative d'appel de Nantes**
- et au rejet des conclusions présentées par le CDPMEM du Morbihan au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.