SECTION DES TRAVAUX PUBLICS

N°283.816

M. PICHAT
Rapporteur

CONSEIL D'ETAT

8-72
Publié JO
8-4-62

SEANCE DU 6 FEVRIER 1962

Demande d'avis présentée par le ministre des travaux publics sur la nature et l'étendue des pouvoirs dont disposent, en l'état actuel du droit, les communautés de pêcheurs connues, sur le littoral de la Méditérranée, sous le nom de prud'homies.

A V I S

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) consulté par le ministre des travaux publics (secrétariat général de la marine marchande) sur la nature et l'étendue des pouvoirs dont disposent, en l'état actuel du droit, les communautés de pêcheurs connues, sur le littoral de la Méditérranée, sous le nom de prud'homies;

Vu le décret-loi du 9 janvier 1852;

Vu le décret du 19 novembre 1859;

Vu l'article 23 de l'ordonnance du 31 août 1945;
Vu l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 avril 1913;

Considérant que l'institution des prud'homies des pêcheurs de la Méditérranée, qui trouve sa source, sous l'ancien régime, dans des lettres patentes et arrêts du Conseil du Roi accordant certains privilèges à des communautés de caractère corporatif constituées par les patrons pêcheurs de quelques villes telles que Marseille, Toulon, Sète et Collioure, a survécu à la suppression des corporations opérée par la loi du 2 mars 1791; qu'elle s'est même étendue à d'autres villes en vertu de textes intervenus au cours de la période révolutionnaire; que de nouvelles communautés prud'homales se sont, par la suite, constituées; qu'ainsi, et depuis plusieurs siècles, en vertu de législationset réglementations successives, ladite institution s'est perpétuée et développée en raison de l'attachement que lui portaient les patrons pêcheurs méditérranéens qui trouvaient, en elle, le moyen de défendre leurs intérêts et de discipliner l'exercice de leur profession;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du décret modifié du 19 novembre 1859 pris en application de l'article 3 du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et portant règlement de cette pêche dans la Méditérranée: " l'institution de communautés ~~des~~ juridictions de pêcheurs, connues dans la Méditérranée sous le nom de prud'homies, sera désormais régie par les dispositions suivantes qui abrogent tous les actes antérieurs sur

.....

873

la matière en ce qu'ils ont de contraire au présent décret"; que ce décret a eu pour objet de rassembler, en les codifiant, l'ensemble des dispositions relatives à ces communautés mais ne pouvait ni abroger les textes législatifs antérieurement intervenus en la matière ni conférer aux prud'homies ~~certains~~ des pouvoirs qu'elles ~~ne détenaient déjà~~ en vertu de textes législatifs préexistants; que, d'autre part, l'interprétation desdites dispositions doit être faite compte tenu de celles du décret-loi du 9 janvier 1852 en vertu duquel elles ont été édictées, sans qu'en aucun cas les pouvoirs reconnus aux prud'hommes par le décret du 19 novembre 1859 puissent faire échec à l'application du décret-loi, alors même qu'ils trouveraient leur source dans des dispositions législatives antérieures;

n'auraient pas été élevés

Considérant que ces pouvoirs doivent être examinés au regard des attributions juridictionnelles, réglementaires et disciplinaires des prud'hommes;

En ce qui concerne les attributions juridictionnelles des prud'hommes

Considérant qu'aux termes de l'article 17, 1° alinéa 1 du décret du 19 novembre 1859, reprenant sur ce point d'anciennes dispositions de valeur législative, les prud'hommes pêcheurs " connaissent seuls, exclusivement et sans appel, à charge d'revision ou cassation, de tous les différends entre pêcheurs survenus à l'occasion de faits de pêche, manoeuvres et dispositions qui s'y rattachent dans l'étendue de leur juridiction ";

Considérant qu'il ressort des termes mêmes de cette disposition que les pouvoirs ainsi reconnus aux prud'hommes et dont la nature est juridictionnelle, sont exclusifs de toute ~~poursuite~~ instance devant une autre juridiction et que les jugements rendus par eux sont définitifs; que leur compétence porte sur les seuls litiges civils nés dans les conditions précisées par ladite disposition; qu'enfin, et ainsi qu'il résulte de l'avis du Conseil d'Etat du 22 avril 1913, dans le cas où les prud'homres statueraient en dehors des limites de leur compétence, il ne saurait appartenir au ministre chargé de la marine marchande, sauf dans le cas de conflit de juridiction entre deux prud'homies prévu par l'article 27 du décret du 19 novembre 1959, d'annuler leurs sentences;

Considérant qu'indépendamment de la juridiction d'exception ainsi constituée par les prud'hommes, ceux-ci concourent, en vertu de l'article 16 du décret-loi du 9 janvier 1852 et de l'article 17, 3° du décret du 19 novembre 1859, à la recherche et à la constatation des infractions à la réglementation en matière de pêche ~~côtière~~ maritime intervenue pour l'application du décret-loi précitée; qu'ils agissent, à ce titre, en qualité d'auxiliaires de la justice;

.....

874

En ce qui concerne les attributions réglementaires des prud'hommes

Considérant qu'après avoir précisé, comme il a été rappelé ci-dessus, les attributions juridictionnelles des prud'hommes l'article 17 du décret du 19 novembre 1859 dispose que : " par suite, et afin de prévenir, autant que possible, les rixes, dommages ou accidents, ils sont spécialement chargés, sous l'autorité du commissaire de l'inscription maritime :

" de régler entre les pêcheurs la jouissance de la mer et des dépendances du domaine public maritime;

" de déterminer les postes, tours de rôle, sorts ou baux, stations et lieux de départ affectés à chaque genre de pêche;

" d'établir l'ordre suivant lequel les pêcheurs devront caler leurs filets de jour et de nuit;

" de fixer les heures de jour et de nuit auxquelles certaines pêches devront faire place à d'autres;

" enfin de prendre toutes les mesures d'ordre et de précaution qui, à raison de leur variété et de leur multiplicité, ne sont pas prévues par le présent décret ";

Considérant que la portée des pouvoirs ainsi définis ne soulève, en raison de la précision des termes employés par le décret, aucune difficulté particulière en ce qui concerne la plupart des attributions ci-dessus énumérées; qu'il convient, par contre, de rechercher ce que comportent ces pouvoirs en tant qu'ils permettent aux prud'hommes " de régler entre les pêcheurs la jouissance de la mer et des dépendances du domaine public maritime " et "de prendre des mesures d'ordre et de précaution", qu'il y a lieu de fixer, au droit de réglementation ainsi constaté, deux limites qui résultent, l'une de l'alinéa 2 du 1° de l'article 17, l'autre du décret-loi du 9 janvier 1852;

Considérant, en effet, que, sur le premier point, les règlements faits par les prud'hommes doivent, aux termes mêmes de l'article 17, être motivés par le seul souci de " prévenir, autant que possible, les rixes, dommages ou accidents "; qu'ils sont, par suite, uniquement destinés à faciliter le maintien de l'ordre à l'intérieur du périmètre de la prud'homie ; que, sur le second point, il résulte des dispositions de l'article 3, modifié, du décret-loi du 9 janvier 1852 que la seule autorité habilitée à réglementer l'exercice de la pêche maritime est le ministre chargé de la marine marchande ; qu'il suit de là que les règlements faits par les prud'hommes ne peuvent comporter, en ce qui concerne la jouissance de la mer par les pêcheurs et la fixation des mesures d'ordre et de précaution, que des prescriptions ~~de détail~~ destinées à assurer pour l'application par tous pêcheurs des règlements généraux ou, provisoirement et en cas de nécessité en l'absence de toute réglementation,

.....

une équitable répartition des droits de pêche de chacun, compte tenu, notamment, de la diversité des pêches pratiquées; qu'en aucun cas de tels règlements ne sauraient aller à l'encontre des règlements édictés en application du décret-loi du 9 janvier 1852; que, d'ailleurs, il appartient aux chefs de quartier de l'inscription maritime, sous l'autorité desquels sont placées les prud'homies, ainsi qu'il est spécifié à l'alinéa 2 du 1° de l'article 17 du décret du 19 novembre 1859 et à qui sont soumis lesdits règlements prud'homaux, d'en refuser l'approbation s'ils les estiment illégaux;

En ce qui concerne les attributions disciplinaires des prud'hommes

Considérant qu'aux termes de l'article 47, modifié, du décret du 19 novembre 1859 : " des amendes de 500 à 50.000 francs peuvent être prononcées par les prud'hommes dans les cas ci-après :

" 1° - contre les patrons qui, régulièrement convoqués, n'assisteraient pas, sans motif valable, aux assemblées générales ou autres;

" 2° - contre ceux qui ne se conformeraient pas au tour de rôle établi pour la teinture ou l'étendage des filets;

" 3° - contre ceux qui seraient convaincus de manoeuvres tendant à les soustraire, en tout ou partie, au paiement de la demi-part ou de l'abonnement;

" 4° - contre ceux qui se présenteraient dans la salle avec armes et bâtons;

" 5° - contre ceux qui troubleraient l'ordre dans les audiences ou assemblées;

" 6° - contre ceux qui refuseraient les témoignages, explications ou arbitrages réclamés par le tribunal;

" 7° - contre ceux qui ne feraient pas teindre leurs filets dans les chaudrons de la communauté établis dans la forme voulue par l'article 46 ;

" 8° - contre ceux qui auront commis des infractions aux règles et usages adoptés pour le partage de la mer entre les pêcheurs ".

Considérant qu'il ressort clairement des termes des 1° à 7° inclus dudit article que les cas visés par eux se rattachent à la discipline nécessaire au bon fonctionnement des institutions prud'homales; qu'en ce qui concerne le 8° du même article prévoyant les infractions aux règlements relatifs au partage de la mer, il résulte de l'interprétation donnée par le présent avis du 1° de l'article 17 que lesdits règlements, qui revêtent le caractère d'actes administratifs, ont pour objet d'imposer une discipline aux pêcheurs ~~dans l'exercice de leur profession~~; qu'ainsi et compte tenu des origines corporatives des prud'homies les amendes qui peuvent être infligées en vertu de l'article 47

.....

précité et qui sont destinées à réprimer des actes d'indiscipline sont, par leur nature, des amendes professionnelles et non des sanctions pénales; que ce caractère est d'ailleurs confirmé tant par le fait que l'article 47, qui crée les amendes dont s'agit, est entièrement indépendant des dispositions de l'article 17 relatives aux attributions juridictionnelles des prud'hommes que par le versement des amendes dans la caisse de la prud'homie ; qu'ainsi les décisions prises par les prud'hommes en application de l'article 47 ne se rattachent pas aux pouvoirs juridictionnels qu'ils exercent sans recours en vertu de l'article 17; qu'il serait, au surplus, inadmissible que des amendes infligées par les prud'hommes pour infraction à des règlements illégalement pris par eux ne puissent être annulées alors que lesdits règlements sont susceptibles de l'être soit d'office par les autorités de tutelle, soit par la voie du recours hiérarchique, soit par la voie contentieuse; qu'il s'en suit que les amendes prévues par l'article 47 peuvent être déférées par les intéressés aux autorités et juridictions administratives compétentes, c'est-à-dire soit directement aux tribunaux administratifs, soit au préalable aux chefs de quartier et s'il y a lieu par la voie du recours hiérarchique au directeur de l'inscription maritime ou au ministre;

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que, sans porter atteinte à l'existence d'une institution traditionnelle dont l'utilité a été à maintes reprises constatée, ainsi qu'il ressort notamment, et en dernier lieu, des conclusions, portées à la connaissance de la section, de l'enquête menée, sur instructions du secrétaire général de la marine marchande, par les chefs des quartiers maritimes de la Méditerranée, il y a lieu, par la voie de l'interprétation des textes en vigueur et sans qu'il soit besoin d'envisager leur modification de fixer aux pouvoirs de cette institution des limites qui doivent permettre d'en concilier le fonctionnement tant avec le respect des dispositions législatives et réglementaires concernant l'exercice de la pêche maritime, qu'avec l'observation des principes généraux du droit;

Considérant que les limites ainsi tracées sont susceptibles, si elles sont observées, d'éviter le renouvellement d'abus préjudiciables au développement nécessaire de la pêche dans cette région, à condition, toutefois, d'une part que les pouvoirs publics, tout en provoquant la modernisation des méthodes de pêche, facilitent leur emploi par tout moyen approprié ~~et notamment par une politique tendant à l'octroi de crédits d'équipement et à la régularisation des cours~~ et, d'autre part, que les pêcheurs, conscients de l'intérêt que présente, pour eux, ce développement, y participent en renonçant à un certain individualisme qui le compromettrait et en renforçant leur action commune, soit du point de vue technique par leurs prud'homies, soit, du point de vue économique, au

.....

sein des comités institués par l'ordonnance du 14 août 1945 portant réorganisation des pêches maritimes, soit, du point de vue de la défense des intérêts professionnels par l'intermédiaire de leurs syndicats, soit, enfin, par leur groupement en coopératives ~~de vente~~ permettant d'assurer, notamment, la normalisation des débouchés, ~~et, par suite, la stabilité des cours.~~

EST D'AVIS : qu'il y a lieu de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui précèdent.