

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N^{os} 1603354,1701949,1701950

M. C...A...

M. Fraboulet
Rapporteur

Mme Touret
Rapporteur public

Audience du 23 avril 2018
Lecture du 8 juin 2018

44-04-01

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(5^{ème} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 juillet 2016 et 23 janvier 2018 sous le n° 1603354, M. C...A..., représenté par MeB..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision prise par le préfet de la région Bretagne n° 726/2016 du 1^{er} juillet 2016 portant refus d'autorisations de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne ;

2°) d'enjoindre au préfet de la région Bretagne de lui délivrer une autorisation à pratiquer la pêche au chalut pélagique dans les eaux situées entre 9 et 12 milles et pour la pêche des poissons bleus de jour dans les 9 milles des eaux territoriales de la région Bretagne, à l'exception des eaux territoriales de la Manche et des eaux territoriales du Finistère et du Morbihan prévues à l'annexe 1 de l'arrêté du 2 novembre 1978 et à utiliser le chalut à grande ouverture verticale pour la pêche du poisson bleu entre 6 et 9 milles des eaux territoriales de la région Bretagne, à l'exception des eaux territoriales de la Manche, l'ouverture maximale du chalut à grande ouverture verticale employé étant de 20 mètres ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 10 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- par application des dispositions des articles L. 231-1 et D. 231-2 du code des relations entre le public et l'administration, une décision implicite d'acceptation de sa demande d'autorisation est intervenue en raison du silence gardé par l'administration pendant les deux mois qui ont suivi ;

- cette décision implicite étant créatrice de droits, la décision expresse contestée du 1^{er} juillet 2016 doit s'analyser comme une décision de retrait de la précédente décision implicite créatrice de droits ;

- cette décision est illégale, en ce qu'elle est intervenue sans qu'aient été respectées les dispositions des articles L. 121-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 février 2017, le préfet de la région Bretagne conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés par M. A...ne sont pas fondés.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 avril 2017 et 23 janvier 2018 sous le n° 1701949, M. C...A..., représenté par MeB..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision prise par le préfet de la région Bretagne n° 395/2017 du 24 février 2017 portant refus d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne, hors Morbihan ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 10 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que la décision contestée est entachée d'un défaut de base légale, l'arrêté du 2 novembre 1978, sur lequel il se fonde, étant dépourvu de force obligatoire faute d'avoir fait l'objet d'une publication.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 7 décembre 2017 et 5 février 2018, le préfet de la région Bretagne conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés par M. A...ne sont pas fondés.

III. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 avril 2017 et 23 janvier 2018 sous le n° 1701950, M. C...A..., représenté par MeB..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision prise par le préfet de la région Bretagne n° 385/2017 du 24 février 2017 portant retrait d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales du Morbihan ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 10 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que la décision contestée a été prise par une autorité incompétente.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 décembre 2017 et 5 février 2018, le préfet de la région Bretagne conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés par M. A...ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article ;
- le 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 ;
- l'arrêté du directeur des affaires maritimes de Bretagne Vendée n° 152 du 2 novembre 1978 portant réglementation du chalutage sur les côtes atlantiques de la direction Bretagne Vendée (poissons bleus) ;
- 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. Fraboulet,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteur public,
- et les observations de MeB..., représentant M.A..., et de MmeD..., représentant le préfet de la région Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n° 1603354, n° 1701949 et n° 1701950 présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de la décision prise par le préfet de la région Bretagne n° 726/2016 du 1^{er} juillet 2016 portant refus d'autorisations de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne :

2. Aux termes de l'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Dans le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 911-2, la récolte des végétaux marins, les opérations de pêche à des fins scientifiques, l'exercice de la pêche maritime embarquée à titre professionnel ou de loisir, de la pêche maritime non embarquée à titre professionnel ou de loisir, de la pêche sous-marine à titre professionnel ou de loisir et de la pêche à pied à titre*

professionnel ou non peuvent être soumis à la délivrance d'autorisations. Ces autorisations ont pour objet de permettre à une personne physique ou morale pour un navire déterminé, d'exercer ces activités pendant des périodes, dans des zones, pour des espèces ou groupe d'espèces et, le cas échéant, avec des engins et pour des volumes déterminés. Elles couvrent une période maximale de douze mois. Elles ne sont pas cessibles. ».

3. Aux termes de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.* ». Aux termes de l'article L. 231-5 du même code : « *Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres.* ».

4. Si l'article 1^{er} et l'annexe du décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 prévoyait initialement que le silence gardé par l'administration pendant deux mois suite à des demandes relevant de l'article L. 921-1 précité valait décision de rejet, il ressort des dispositions du point 96 du I de l'article 4 du décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014, applicable à la date de l'édition de la décision contestée, que le silence gardé par l'administration pendant deux mois suite à des demandes relevant de l'article L. 921-1 précité vaut décision d'acceptation.

5. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé.* ». L'article L. 114-3 du même code ajoute que : « *(...) Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente. (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 221-8 du même code : « *Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables, une décision individuelle expresse est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle est notifiée.* ».

6. Aux termes de l'article R. 911-3 du code rural et de la pêche maritime : « *I. - L'autorité administrative de l'Etat compétente pour prendre les mesures d'application du présent livre est, sauf désignation particulière : 1° Le préfet de la région Haute-Normandie pour les régions Nord - Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie et Basse-Normandie ainsi que pour l'ensemble des eaux sous souveraineté ou juridiction française comprises entre la ligne séparative des eaux sous souveraineté ou juridiction française et belge au Nord-Est et à l'Ouest une ligne partant de la limite séparative des départements de la Manche et d'Ille-et-Vilaine et joignant les points suivants (système géodésique WGS84) : a) Point A : 48° 37'40" N - ; 01° 34'00" W ; b) Point B : 48° 49'00" N - ; 01° 49'00" W ; c) Point C : 48° 53'00" N - ; 02° 20'00" W, puis à partir du point C allant en direction d'un point de coordonnée 50° 02'00" N et 05° 40'00" W ; 2° Le préfet de la région Bretagne pour l'ensemble de sa zone de compétence terrestre ainsi que pour l'ensemble des eaux sous souveraineté ou juridiction française comprises entre la limite Ouest définie ci-dessus et une ligne partant de la limite séparative des départements du Morbihan et de la Loire-Atlantique et passant par les points de coordonnées suivants : a) Point A : 47° 26'05" N - ; 02° 28'00" W ; b) Point B : 47° 25'17" N - ; 02° 40'00" W ; c) Point C : 47° 18'48" N - ; 02° 40'00" W ; d) Point D : 47° 04'42" N - ; 03° 04'18" W, et de ce point plein Ouest (...)* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que M.A..., agissant en sa qualité de patron du navire Sailfort, immatriculé SN 916 455, a formé, le 25 avril 2016, une demande d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales bordant la Bretagne (hors Morbihan) et pour le Morbihan (concernant également les eaux

territoriales bordant la Loire-Atlantique) pour l'année 2016. Il résulte des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime que le préfet de la région Bretagne était compétent pour statuer sur la demande du requérant, sans que celui-ci ne puisse utilement se prévaloir de l'avis relatif aux modalités de gestion relatives aux autorisations de pêche européennes et nationales pour l'année de gestion 2014 émanant de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, publié au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement qui ne portait que sur les demandes déposées au titre de l'année 2014.

8. Enfin, il ressort également des pièces du dossier, et en particulier de l'avis de réception dudit courrier, que la demande de M. A...a été reçue par la direction départementale des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique le 2 mai 2016. Toutefois, cette demande a été transmise à la direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest, relevant du préfet de la région Bretagne, par la délégation à la mer et au littoral de la direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique et a été reçue par le service compétent le 17 mai 2016. Par conséquent, M. A...ne peut se prévaloir de l'existence, au 1^{er} juillet, d'une décision implicite d'acceptation de sa demande d'autorisation intervenue en raison du silence gardé par l'administration pendant deux mois dès lors qu'une telle décision ne pouvait naître qu'à compter du 18 juillet 2016.

9. Par la décision contestée n^o 726/2016 du 1^{er} juillet 2016, le préfet de la région Bretagne a refusé l'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne sollicitée. Il suit de ce qui est dit au point 8 que M. A...n'est pas fondé à soutenir que cette décision avait pour objet de retirer une décision implicite d'acceptation. Par conséquent, il ne peut utilement soutenir qu'une telle décision aurait dû être précédée d'une procédure contradictoire, en vertu des dispositions des articles L. 121-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

10. Il résulte de ce qui précède que M. A...n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision n^o 726/2016 du 1^{er} juillet 2016 portant refus d'autorisations de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne.

En ce qui concerne la légalité de la décision prise par le préfet de la région Bretagne n^o395/2017 du 24 février 2017 portant refus d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne, hors Morbihan :

11. Il ressort des pièces du dossier que la décision en litige est notamment fondée sur l'arrêté du directeur des affaires maritimes de Bretagne Vendée n^o 152 du 2 novembre 1978 portant réglementation du chalutage sur les côtes atlantiques de la direction Bretagne Vendée (poissons bleus). A la date d'édiction de cet arrêté, aucune disposition légale ou réglementaire n'imposait la publication au Journal Officiel d'un tel arrêté dont la publicité résultait notamment de mesure de publication ou d'affichage. Le préfet soutient, sans être contredit, que l'arrêté a été diffusé auprès de nombreuses autorités administratives régionales, départementales et locales, des organisations professionnelles des pêches maritimes, des syndicats professionnels des pêches maritimes, des organismes scientifiques, des journaux nationaux, régionaux et locaux. Par suite, cet arrêté avait reçu une publicité suffisante pour être opposable au requérant. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait illégale par défaut de base légale doit être écarté.

12. Dès lors, M. A...n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision prise par le préfet de la région Bretagne n°395/2017 du 24 février 2017 portant refus d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales atlantiques de Bretagne, hors Morbihan.

En ce qui concerne la légalité de la décision prise par le préfet de la région Bretagne n°385/2017 du 24 février 2017 portant retrait d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales du Morbihan :

13. L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel n° 1683 P.4 du 3 juin 1982 dispose que : « *La pêche au chalut pélagique dans les eaux territoriales situées à l'extérieur des lignes de base définies par le décret du 19 octobre 1967 et limitées par le parallèle de la pointe des Poulains au Nord et le parallèle de l'île du Pilier au Sud, ainsi que dans les eaux intérieures situées au Nord de ce dernier parallèle et à l'Ouest d'une ligne droite orientée au 207 à partir du feu de Pénerf, est soumise aux dispositions qui suivent* ». L'article 2 du même décret ajoute que : « *La pêche au chalut pélagique est interdite aux navires de jauge brute égale ou supérieure à 50 tonneaux ou de puissance égale ou supérieure à 450 CV* ». L'article 4 du même arrêté précise que : « *A l'Ouest d'une ligne composée, d'une part, de la ligne droite définie par l'article 1^{er} d'autre part, d'une droite orientée au 220,5 et passant par le point C ayant pour coordonnées 47° 17,9' N et 2° 48,2' W, la pêche au chalut pélagique est interdite à l'intérieur de la limite des 9 milles comptés à partir des lignes de base. Par exception aux dispositions du premier alinéa, des autorisations annuelles peuvent être délivrées par le directeur des affaires maritimes, dans les conditions définies par lui, pour pratiquer la pêche au chalut pélagique, exclusivement du 16 novembre au 15 février, dans un secteur compris entre la limite des 9 milles et la limite des 6 milles et défini par les points K, D, L et M suivants : K E...de la limite des 6 milles avec le parallèle de la pointe des Poulains ; D E...de la limite des 6 milles avec la droite orientée au 220,5 et passant par le point C défini par l'article 4 ; L'E... de la limite des 9 milles avec le parallèle 47° 20' N ; M E...de la limite des 9 milles avec la droite orientée au 220,5 et passant par le point C défini par l'article 4* ».

14. Le requérant fait valoir que la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente. Toutefois, à supposer même que le 2^{ème} alinéa de l'article 4 de l'arrêté ministériel n° 1683 P.4 du 3 juin 1982 donne compétence au directeur départemental des territoires et de la mer par exception aux dispositions de l'article R. 911-3 du code rural et de la pêche maritime précité, il ressort des pièces du dossier que la décision de retrait d'autorisation contestée, faisant suite à la demande du requérant, porte sur un périmètre différent que celui prévu par le 2^{ème} alinéa de l'article 4 de l'arrêté ministériel n° 1683 P.4 du 3 juin 1982, dès lors que l'arrêté contesté porte sur l'ensemble des eaux territoriales du Morbihan alors que l'arrêté ministériel précité du 3 juin 1982 ne concerne que les mêmes eaux jusqu'à une ligne droite orientée au 207 à partir du feu de Pénerf. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 911-3 du code rural et de la pêche maritime que le préfet de la région Bretagne était par conséquent compétent pour statuer sur la demande du requérant et sur le retrait de la décision implicite d'acceptation, sans que celui-ci puisse utilement se prévaloir de l'avis relatif aux modalités de gestion relatives aux autorisations de pêche européennes et nationales pour l'année de gestion 2014 émanant de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, publié au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement qui ne portait que sur les demandes déposées au titre de l'année 2014. La circonstance que la notification de la décision contestée ait été faite par le directeur départemental des territoires et de la mer est sans incidence sur la compétence de l'auteur de la décision. M. A...n'est, par suite, pas fondé à soutenir que la décision contestée a été prise par une autorité incompétente.

15. Il résulte de ce qui précède que M. A...n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision prise par le préfet de la région Bretagne n° 385/2017 du 24 février 2017 portant retrait d'autorisation de pêche au chalut pélagique et/ou chalut à grande ouverture verticale dans les eaux territoriales du Morbihan.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Le présent jugement qui rejette les conclusions à fin d'annulation de M. A... n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par M.A..., dans l'instance n° 1603354, doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

17. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par M. A...doivent, dès lors, être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 1603354, n° 1701949 et n° 1701950 de M. A...sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. C...A...et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée au préfet de la région Bretagne et au directeur interrégional de la mer Nord Atlantique - Manche Ouest.

Délibéré après l'audience du 23 avril 2018, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
M. Tronel, premier conseiller,
M. Fraboulet, premier conseiller,

Lu en audience publique le 8 juin 2018.

Le rapporteur,

signé

C. FRABOULET

Le président,

signé

O. GOSSELIN

Le greffier,

signé

V. POULAIN

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.