

la résiliation pour motif d'intérêt général d'une convention d'occupation du domaine public ouvre par principe droit à une indemnité (v., dans cette chronique, nos observations sous CAA Bordeaux, 5 avril 2007, M. Arianatchy), il est en revanche clair qu'une résiliation-sanction est exclusive de toute indemnisation. Le fait que la procédure de résiliation ait été entachée d'irrégularités n'y change rien. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat (pour les références, v. notamment celles citées par R. Chapus, *Droit administratif général*, 15^e éd. Montchrestien, 2001, n° 1454), un vice de procédure affectant une décision n'ouvre pas droit à indemnisation dès lors qu'elle est, comme en l'espèce, justifiée au fond.

Sans doute, la société Caltex avait en l'espèce quelques raisons de se comporter comme elle l'a fait. Après qu'un mouvement social a abouti au blocus du port pour protester contre les tarifs pratiqués par elle, le préfet de l'île avait en effet décidé, pour faire baisser les prix, de réaliser un oléoduc et d'autoriser, dans cette attente, l'avitaillement des marins pêcheurs en gasoil par camion à prix réduit. Cela créait à l'évidence une situation concurrentielle très différente de celle qui existait au moment de la signature de la convention. Elle ne mettait toutefois pas, selon le juge, la société Caltex dans l'impossibilité de continuer à exécuter ses obligations contractuelles. Celle-ci aurait donc dû continuer la distribution de carburant, même à perte, et tenter d'engager la responsabilité de l'Etat à raison d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, dans la mesure où la paix sociale du port a été achetée à ses frais, voire demander une indemnité au titre de la théorie de l'imprévision. En interrompant la distribution de carburant, la société Caltex s'est privée de l'une et l'autre de ces possibilités.

Comme le tribunal administratif, la Cour administrative d'appel a fait droit aux conclusions reconventionnelles de la CCIR à fin d'injonction. Celle-ci demandait en effet à la Cour d'ordonner à la société Caltex de remettre en état les dépendances du domaine public portuaire qu'elle occupait ou, à défaut, de l'autoriser à faire procéder à cette remise en état aux frais de la société Caltex. La Cour a eu d'autant moins de mal à accéder à sa demande que l'obligation de remise en l'état était clairement prévue dans le contrat qui liait les parties et que le juge administratif n'a jamais eu les mêmes réticences qu'à l'égard de l'administration à l'idée d'adresser des ordres à de simples personnes privées (sur ce point, v. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd. Montchrestien, 2008, n° 1087). La Cour a toutefois refusé de faire droit à la demande de la CCIR d'assortir cette injonction du prononcé d'une astreinte au motif que les dispositions contractuelles applicables en l'espèce prévoyaient déjà des pénalités financières en cas d'inexécution. L'astreinte oui, mais seulement lorsqu'elle est nécessaire (d'une manière générale, sur l'absence d'autre voie de droit permettant d'obtenir des effets équivalents comme condition du prononcé de l'injonction et, par analogie, de l'astreinte, v. CE, 29 juillet 2002, CH Armentières, *Leb.* p. 307). Dans cette affaire, la société Caltex n'aura (presque) pas tout perdu.

10.6 - DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT - Pêche traditionnelle dans le Lagon de l'Hermitage - réserve de pêche - pêche au capucin nain rouverte partiellement - ressources halieutiques - pêche et vente clandestine - référence à l'évolution naturelle.

CAA Bordeaux, 3 avril 2007 Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/France Nature Environnement, n° 04BX00484

Eric NAIM-GESBERT, Maître de Conférences HDR à l'Université de La Réunion.

De l'intelligibilité du droit outre-mer confronté aux pratiques de pêches traditionnelles

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux (CAA Bordeaux, 3 avril 2007 *Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/France Nature Environnement*, n° 04BX00484), outre des questions liées à la recevabilité de la requête ou à la compétence d'une autorité administrative, classiquement réglées, par effet dévolutif de l'appel se prononce sur la régulation de la pêche professionnelle et de loisir dans le cadre de ressources halieutiques menacées.

En l'espèce, le préfet de La Réunion, par l'arrêté n° 401 du 18 février 2003, annulé par le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis et donc attaqué, a réglementé les pêches du capucin nain et du crabe, tant pour la pêche professionnelle que pour la pêche dite de loisir. Les fondements juridiques textuels sont évidents, en l'occurrence décret du 25 janvier 1990 d'une part et décret du 11 juillet 1990 d'autre part. Précisons. L'article 1^{er} du décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 pour la pêche maritime, pris pour l'application des articles 3 et 13 du décret du 9 janvier 1852 modifié sur l'exercice de cette pêche, dispose que le préfet peut interdire ou limiter dans une zone géographique déterminée, *partiellement ou totalement*, le prélèvement quand « une ou plusieurs espèces sont menacées du fait de l'évolution naturelle, provoquée ou accidentelle de leur milieu de vie ». Le même principe prévaut, sous une formulation sensiblement proche, aux termes de l'article 5 du décret n° 90-618 du 11 juillet 1990 relatif à l'exercice de la pêche maritime de loisir.

L'écriture de ces deux textes respecte le principe de proportionnalité encadrant l'exercice du pouvoir de police, fameux depuis l'arrêt CE 19 mai 1933 *Benjamin. Si la liberté est la règle, la restriction de police l'exception* (conclusions du commissaire du gouvernement Corneille, CE 17 août 1917 *Baldy*), la mesure de police ne saurait être a priori par trop générale et absolue. Le juge administratif applique strictement ce principe pour la pêche de loisir du capucin nain : quand bien même sa population serait-elle biologiquement menacée, le préfet de La Réunion n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de police administrative spéciale, en créant des zones d'interdiction pour des périodes, des horaires et des moyens déterminés, et autorisant les prises maximales à 3 kg par jour et par personne. Si l'autorité administrative n'a pas dénaturé le régime prescriptif (absence d'autorisation préalable), ni par ailleurs transgressé le principe d'égalité entre pêcheurs (autorisant la pêche au casier pour les seuls pêcheurs professionnels) – application équitable de ce principe : à situation juridique distincte, traitement différencié – , il eût été intéressant d'approfondir la problématique de l'irréversibilité des dommages causés, condition d'application du principe de précaution (art. L. 110-1 II 1° du code de l'environnement).

Plus substantiellement, se joue, dans la fixation de ce seuil scientifique de tolérance, la justification du traditionnel contrôle restreint du juge administratif dans les matières techniques, ainsi que la délicate question de la régulation de la pêche clandestine revendiquant une tolérance plus grande au nom de la tradition. Il revient donc à la loi de déterminer ce qui est un prélèvement acceptable d'une espèce menacée dans un contexte hybride mêlant exigences scientifiques et identité liée aux pratiques culturelles traditionnelles. Le droit, en particulier outre-mer, y est confronté sous un jour nouveau. Ainsi en va-t-il de la prise en compte très significative des pratiques traditionnelles par un droit adapté dans le cadre législatif pour l'institution de parcs

nationaux comme en Guyane (*art. L. 331-15-1 à L. 331-15-7 du code de l'environnement*) ; sur cette base sont consenties des dérogations permanentes pour certaines activités d'intérêt général (art. 16 à 18 du décret n° 2007-266 du 27 février 2007, *JO 28 fév. 2007*, créant le parc national amazonien) et des dispositions particulières sont édictées pour assurer le respect de la culture des communautés d'habitants, leur vie traditionnelle devant être garantie (art. 19 à 25 du même décret). C'est là une originalité forte de ce parc qui crée alors une territorialité propre fondée sur la participation active des communautés résidentes (*D. Bassargette, Le futur Parc de la forêt guyanaise : une opportunité pour repenser la relation spatiale entre une organisation et son substrat : Annales de Géographie, 2003, p. 188-213*). Le cas emblématique des pratiques traditionnelles de subsistance en droit forestier est là aussi éclairant. Prévues à nouveau en Guyane (*art. L. 172-2 et 3 du code forestier*), l'on peut relever les mesures particulières considérées pour certaines communautés d'habitants (*art. L. 172-4 du code forestier*). Cette question irrigue aujourd'hui le droit outre-mer, confronté sous peine d'inintelligibilité, à l'adaptation de son corpus aux circonstances locales (Voir E. Naim-Gesbert et F. Sauvageot, *Collectivités outre-mer et environnement, JCP env., fasc. 4750, n° 49 et s.*)

Dans cette relation d'une gestion du territoire fondée sur la solidarité et l'équité, les pratiques traditionnelles de pêche doivent être évaluées à l'aune de l'objectif de développement durable (art. 6 de la Charte de l'environnement, loi constitutionnelle n° 2005-205, *JO 2 mars 2005*). A La Réunion, ce rôle est aujourd'hui dévolu, le droit s'adaptant aux exigences du réel, au plan de gestion de la nouvelle réserve naturelle du lagon créée par le décret n° 2007-236 du 21 février 2007 (*JO 23 février 2007*). Cette réserve préserve le lagon de l'ouest sur 3500 ha, et adapte le droit à la vulnérabilité de l'écosystème, en créant notamment une zone-sanctuaire de protection renforcée des plates-formes récifales (art. 20). Est ainsi renouvelée *de jure* la problématique posée par le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis, finalement annulé par le juge administratif d'appel.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT - Interdiction des cultures OGM - compétence du ministre et non du maire - concours de polices administratives.

CAA Bordeaux, 15 mai 2007, Commune de Saint-Paul, n° 05BX02080

Eric NAIM-GESBERT, Maître de Conférences HDR à l'Université de La Réunion.

Du concours de polices administratives en matière de dissémination d'OGM

Les faits sont simples et appelés à devenir, sans doute, récurrents à l'avenir : la commune de Saint-Paul, par une délibération municipale du 29 juin 2004, fait le choix d'un mode d'agriculture excluant tout essai et culture de plantes génétiquement modifiées sur le territoire communal et autorise le maire à user de son pouvoir de police générale pour interdire de telles pratiques. Sur requête du préfet de La Réunion, titulaire de la police administrative spéciale en la matière, cette délibération est annulée par le tribunal administratif de Saint-Denis. Le juge administratif en appel s'inscrit dans une jurisprudence graduée et parfois hésitante : le maire n'a pas compétence, même dans l'intérêt local, pour s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale déterminée aux articles L. 533-2 et L. 533-3 du code de l'environnement (aujourd'hui modifiés par la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 *JO 26 juin*, traduction juridique des avancées du Grenelle de l'environnement de l'automne 2007) *en l'absence de danger grave ou imminent* en vertu des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales. Qu'en l'espèce, cette circonstance exceptionnelle justifiant une telle immixtion n'est pas établie. La requête de la commune de Saint-Paul est donc rejetée.