

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 30 mars 2007**

Statuant sur le recours interjeté le 1<sup>er</sup> juin 2006  
**(1A 06 81)**

par

X., représenté par Me Sonia Bulliard, avocate à Fribourg,

contre

la décision rendue le 28 avril 2006 par **la Commission intercantonale de la pêche dans le lac de Neuchâtel;**

**(Examen pour l'obtention d'un permis de pêche professionnelle)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. Par arrêté du 4 janvier 2002, la Commission intercantonale de la pêche dans le lac de Neuchâtel (ci-après: la Commission intercantonale) a décidé d'ouvrir six nouvelles exploitations de pêche professionnelle. Sept personnes, dont X., ont déposé leur candidature et se sont présentées à l'examen de capacité professionnelle organisé en octobre 2002. Cinq candidats ont réussi l'examen. Pour sa part, X. a échoué et n'a donc pas obtenu de permis de pêche professionnelle.
- B. Le 6 novembre 2002, l'employeur d'X. a demandé à la Commission intercantonale de reconsidérer la décision d'échec aux examens, ce qui lui fut refusé par lettre du 28 novembre 2002.

Les 16 janvier et 4 août 2003, X., avec l'appui de son employeur, a requis de pouvoir repasser les examens. Par courrier du 27 août 2003, la Commission intercantonale a répondu qu'elle avait décidé, dans sa séance du 19 mai 2003, de ne pas ouvrir de nouvelles exploitations de pêche professionnelle. Elle a cependant indiqué à l'intéressé qu'il aurait la possibilité de s'inscrire aux examens conformément aux dispositions concordataires si de nouvelles exploitations devaient être ouvertes.

- C. Le 9 mars 2005, X. s'est adressé au Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg (ci-après: le Service) pour s'inscrire à la prochaine session d'examen qui serait organisée. Par courrier du 28 avril 2005, le Service l'a informé que la Commission intercantonale avait décidé, lors de sa séance du 22 avril 2005, de ne pas ouvrir pour l'instant de nouvelles exploitations de pêche professionnelle, quand bien même le nombre total de permis était inférieur au quota fixé.
- D. Le 19 octobre 2005, X. a abordé une nouvelle fois la Commission intercantonale afin que celle-ci revienne sur sa position et qu'il soit admis dans les plus brefs délais à une prochaine session d'examens.

Par courrier du 3 mai 2006, le Service a informé l'intéressé que la Commission intercantonale avait décidé, lors de sa séance du 28 avril 2006,

de ne pas octroyer de permis de pêche professionnelle supplémentaire et, par conséquent, de ne pas prévoir d'examen.

- E. Par mémoire du 1<sup>er</sup> juin 2006, X. a recouru contre cette décision auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg (ci-après: DIAF). Il conclut, sous suite de frais, à ce qu'il soit admis à la prochaine session d'examen professionnel, laquelle devra être organisée dans un délai maximum de six mois dès l'admission de son recours.

Sur le plan formel, le recourant relève que la décision querellée lui a été notifiée par le Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg. Dans la mesure où ce service est subordonné à la DIAF, en vertu des art. 6 et 7 de la loi cantonale fribourgeoise sur la pêche (LPêche; RSF 923.1), cette dernière est à son avis l'autorité compétente pour trancher le présent litige, en application des art. 51 du Concordat sur la pêche dans le lac de Neuchâtel (RSF 923.5; ci-après: Concordat) et 116 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Quant au fond, le recourant invoque la violation du principe de la légalité. Il relève que les conditions d'admission à l'examen de pêche professionnelle dans le lac de Neuchâtel de même que le pouvoir décisionnel des autorités en la matière sont régis exhaustivement par le Concordat et son Règlement d'exécution (ci-après: Règlement; RSF 923.51). Aussi, se fondant sur l'art. 11 de ce Règlement, le recourant prétend disposer d'un droit, après son premier échec, à se présenter à nouveau devant la commission d'examen. Du moment qu'aucune disposition légale ne permet à son avis de déroger à ce principe, la Commission intercantonale ne dispose pas de liberté d'appréciation pour en décider autrement. Son refus d'organiser l'examen de pêche professionnelle viole dès lors le principe de la légalité. Le recourant ajoute que même si la Commission intercantonale a décidé de ne pas ouvrir de nouvelles exploitations, conformément à la compétence que lui octroie l'art. 17 du Concordat, cette décision ne saurait en rien toucher le droit invoqué.

- F. Par courrier du 12 juin 2006, la DIAF a transmis le recours d'X. au Tribunal administratif comme objet de sa probable compétence. Invité à se déterminer, l'intéressé a répondu pour l'essentiel, par courrier du 18 juillet 2006, qu'il s'en remettait à justice quant à la compétence de l'autorité devant statuer sur sa contestation. Pour sa part, dans sa détermination circonstanciée du 5 octobre 2006, la Commission intercantonale a estimé que la compétence du Tribunal administratif du canton de Fribourg - soit l'autorité judiciaire du canton de domicile de l'intéressé - lui semblait acquise.

Dans sa séance du 2 novembre 2006, la Cour de céans a admis sa compétence pour statuer sur le recours d'X..

- G. Le 30 novembre 2006, la Commission intercantonale a déposé ses observations et conclu implicitement au rejet du recours. Elle rappelle qu'elle a décidé, en séance du 28 avril 2006, de ne pas ouvrir de nouvelles exploitations de pêche professionnelle. D'un point de vue piscicole et économique, les pêcheurs professionnels appuient cette décision et seraient opposés à une augmentation des exploitations sur le lac de Neuchâtel. Elle précise toutefois qu'elle mettra de nouvelles exploitations au concours lorsque les conditions de pêche le permettront et qu'à ce moment, X. pourra s'inscrire aux examens.
- H. Par courrier du 21 décembre 2006, le recourant a informé la Juge déléguée à l'instruction de la cause qu'il maintenait son recours.

#### **En droit:**

1. a) Le Concordat ne prévoit pas de règle spécifique pour recourir contre les décisions de la Commission intercantonale. En particulier, la voie de droit indiquée par l'art. 51 al. 2 n'est applicable que pour contester les décisions prises par les autorités administratives cantonales chargées d'appliquer le Concordat, et non pas celles de la Commission.

Cela étant, l'art. 2 al. 1 du Concordat précise que l'exercice de la pêche dans le lac de Neuchâtel est régi par la législation fédérale, par le Concordat et, dans la mesure où elles ne sont pas contraires à ce dernier, par les prescriptions propres à chacun des cantons concordataires. Aussi, il y a lieu de constater que le Concordat admet, en principe, la possibilité d'un renvoi aux dispositions cantonales et à celles de procédure notamment.

- b) Sur le plan cantonal, l'art. 44<sup>ter</sup> LPêche indique que les décisions prises en application de cette loi sont sujettes à recours conformément au CPJA. Or, l'art. 1 al. 1 let. c LPêche fait expressément référence aux concordats intercantonaux conclus par le canton.

Aussi, à défaut de dispositions concordataires spécifiques ou contraires, le renvoi de l'art. 44<sup>ter</sup> LPêche au CPJA permet à une personne domiciliée dans le canton de Fribourg, comme en l'espèce, de recourir selon les règles du

CPJA contre une décision de la Commission intercantonale. Celle-ci l'a d'ailleurs expressément admis.

- c) L'art. 45 du Concordat prescrit que la Commission intercantonale est composée des Conseillers d'Etat qui, dans chacun des cantons concordataires, sont chargés des affaires de la pêche. Du fait de cette composition, il est d'emblée évident que, pour des motifs d'indépendance de l'autorité appelée à statuer et de la hiérarchie des autorités de recours, la DIAF ne saurait être saisie de la contestation d'une décision prise notamment par le Conseiller d'Etat qui la dirige.

Selon l'art. 114 al. 2 CPJA, le Tribunal administratif connaît des recours dans les cas non visés à l'alinéa 1 si une loi le prévoit (let. a) ou si le contrôle juridictionnel exigé par le droit fédéral ou international n'est pas déjà assuré par une autre autorité (let. b). Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, force est dès lors d'admettre que l'autorité de céans est seule compétente pour statuer sur le recours d'X..

2. a) X. est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 76 let. a CPJA). En outre, son recours a été interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 et 81 CPJA) certes auprès d'une autorité incompétente, mais qui l'a transmis à juste titre à l'autorité de céans, conformément à l'art. 16 al. 2 CPJA.

Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas d'espèce, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
3. a) L'art. 94 al. 4 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) réserve expressément les droits régaliens cantonaux (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, 2<sup>ème</sup> éd., Vol. II, p. 465 n° 992). Ceux-ci portent sur l'acquisition des richesses du sol et des eaux ou sur l'exploitation de biens quantitativement limités; la pêche en fait partie (R. RHINOW, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Bâle 1988, ad. art. a31 Cst. n° 229-230).

Le canton de Fribourg s'est réservé un droit régalien en matière de pêche dans les eaux publiques à l'art. 3 al. 2 LPêche. L'alinéa 3 de cette disposition précise que l'Etat peut concéder le droit de pêcher, soit par l'octroi de permis, soit par l'affermage de lots.

L'art. 5 du Concordat affirme à son tour que le droit de pêche dans le lac de Neuchâtel est un droit régalien qui appartient aux cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel, le canton de Berne ayant cédé ses droits à ce dernier Etat (al.1). Le droit de pêche est concédé par l'octroi de permis (al. 2).

- b) Un droit régalien est un droit qui, par tradition, appartient à l'Etat et dont ce dernier peut, en principe, disposer souverainement (Message du Conseil d'Etat du 28 décembre 1978 accompagnant le projet de loi sur la pêche, *in* BGC 1979 I p. 4). Dans la mesure où les droits régaliens appartiennent aux cantons, ceux-ci possèdent des compétences d'utilisation et de réglementation particulièrement étendues (ATF 95 I 497 consid. 2). Ils décident donc souverainement, sous réserve de l'interdiction de l'arbitraire, des conditions requises pour l'octroi d'un tel droit. Ils doivent en particulier tenir compte du fait que les biens dont il est question sont quantitativement limités et qu'il convient de faire en sorte que ces ressources puissent être exploitées de façon durable.
- c) Pour ce qui est de la pêche dans le lac de Neuchâtel, la compétence de légiférer est attribuée aux cantons concordataires, sous réserve des dispositions de la législation fédérale (cf. art. 24 al. 1 de la loi fédérale sur la pêche; LFSP; RS 923.0; cf. aussi art. 2 al. 1 du Concordat).

Conformément à l'art. 1 al. 2 LFSP, la loi fédérale fixe les principes sur lesquels les cantons doivent se fonder pour réglementer la capture des poissons et des écrevisses. L'un des buts de cette loi est d'assurer l'exploitation à long terme des peuplements de poissons et d'écrevisses (art. 1 al. 1 let. c LFSP).

Au niveau cantonal, le législateur fribourgeois a conçu la LPêche comme un instrument d'application de la loi fédérale. Les objectifs sont clairs. Il s'agit de sauvegarder la qualité des eaux, dans lesquelles évoluent les poissons, de manière à assurer une population piscicole abondante et de qualité, afin de permettre aux personnes qui vivent du produit de leur pêche de compter sur un revenu suffisant et constant, et à celles qui pratiquent la pêche comme amateurs, de trouver plaisir à leur passe-temps. En ce qui concerne la pêche professionnelle, ce sont les concordats intercantonaux qui règlent la plupart des questions pratiques posées, cette profession s'exerçant sur les lacs intercantonaux. Les concordats prévoient les dispositions utiles à la

sauvegarde des intérêts des pêcheurs professionnels et à la conservation d'une population piscicole assurant l'avenir (BGC 1979 I p. 129).

Les cantons concordataires de Neuchâtel et Vaud ont légiféré dans le même sens (cf. art. 1 de la loi neuchâteloise sur la faune aquatique; RSN 923.10 et art. 2 et 3 de la loi vaudoise sur la pêche; RSV 923.01).

Les objectifs fixés tant au niveau fédéral que cantonal sont notamment repris à l'art. 17 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, du Concordat, lequel donne mission à la Commission intercantonale de veiller à garantir l'exploitation durable des peuplements et à préserver leurs biotopes.

- d) Dans le cadre de ces objectifs strictement déterminés, la Commission intercantonale dispose de la compétence de fixer le nombre maximal de permis professionnels pouvant être octroyés (art. 17 al. 1 du Concordat); elle a limité à 45 le nombre des permis délivrés pour l'ensemble du lac (cf. art. 7 al. 1 du Règlement).

Ainsi, aussi longtemps que le nombre maximum des permis professionnels n'est pas atteint, la Commission intercantonale jouit d'un vaste pouvoir d'appréciation pour décider - sous réserve de l'interdiction de l'arbitraire (cf. consid. 3b ci-avant) - d'augmenter ou non le nombre des permis professionnels en fonction de l'évolution des conditions biologiques, piscicoles et économiques du lac de Neuchâtel, déterminante pour garantir une exploitation durable (cf. art. 17 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, et al. 4 du Concordat).

- e) Lors de sa séance du 28 avril 2006, la Commission intercantonale a décidé de ne pas ouvrir de nouvelles exploitations de pêche professionnelle, au motif que les conditions piscicoles et économiques ne s'y prêtaient pas. Le recourant ne remet pas en cause le bien-fondé de ce motif, lequel apparaît effectivement objectif et pertinent au regard des éléments à prendre en considération.

Il est vrai qu'en 2002, la Commission intercantonale avait décidé d'ouvrir six nouvelles exploitations de pêche professionnelle et que cinq seulement ont été attribuées, puisque seuls cinq candidats ont réussi l'examen. Cela étant, le fait qu'une exploitation n'a pas été attribuée à cette époque ne change rien au cas d'espèce. En effet, la Commission intercantonale se réunit au moins une fois par année (cf. art 46 al. 1 du Concordat) et décide notamment du nombre de permis de pêche professionnelle à octroyer, après avoir analysé les conditions biologiques, piscicoles et économiques de l'année en cours. Dès 2003 et jusqu'à présent, estimant que ces conditions n'étaient pas favorables à l'ouverture d'exploitations supplémentaires (cf. art. 17 al. 4 du

Concordat), elle a décidé, à juste titre, de ne pas augmenter le nombre des titulaires de permis professionnels.

4. a) Le recourant considère, pour sa part, que la Commission intercantonale ne peut pas lier son refus d'organiser l'examen de capacité professionnelle au fait qu'il n'est pas possible, actuellement, d'ouvrir de nouvelles exploitations de pêche professionnelle. Il prétend en effet disposer d'un véritable droit à passer cet examen, fondé sur l'art. 11 du Règlement. Il reproche dès lors à l'autorité d'avoir violé le principe de la légalité, aucune disposition légale ne lui accordant, à son avis, une liberté d'appréciation l'autorisant à déroger à ce principe.
- b) Selon l'art. 17 al. 4 du Concordat, lorsque, en raison d'une évolution favorable des populations piscicoles et des conditions biologiques et économiques, la Commission intercantonale décide d'attribuer un permis professionnel supplémentaire, elle procède à une mise au concours par voie de publication dans la feuille officielle et dans un journal quotidien de chacun des cantons concordataires.

L'art. 13 al. 1 du Concordat précise que seules peuvent être titulaires d'un permis professionnel les personnes qui:

- a) sont âgées de 18 ans révolus au moins;
- b) remplissent les autres conditions prévues à l'art. 12;
- c) sont domiciliées dans l'un des cantons concordataires;
- d) s'engagent à pratiquer personnellement la pêche pour leur propre compte et comme métier principal, c'est-à-dire comme métier leur rapportant au moins les deux tiers de leurs ressources professionnelles nettes;
- e) ne sont pas bénéficiaires d'un permis de pêche professionnelle valable pour des eaux autres que le lac de Neuchâtel;
- f) possèdent les qualités professionnelles nécessaires sur le vu du résultat d'un examen organisé par la Commission intercantonale ou reconnu équivalent par celle-ci.

Il ressort de la lettre f de cette dernière disposition que la Commission intercantonale est l'autorité compétente pour organiser l'examen de pêche professionnelle. Il lui appartient de déterminer les matières qui en font l'objet et de définir les conditions de formation professionnelle requises cas échéant pour l'admission à l'examen (cf. art. 14 al. 1 et 4 du Concordat). Les



résultats de cet examen permettent de démontrer que le requérant d'un permis de pêche possède les qualités nécessaires pour se voir octroyer le droit de pêcher professionnellement.

L'art. 11 du Règlement précise qu'en cas d'échec, le candidat peut se présenter à nouveau devant la commission d'examen, mais au maximum deux fois et au plus tôt à l'expiration d'un délai d'une année.

- c) Dans le cas d'espèce, il importe de constater d'emblée qu'aucune disposition du Concordat ne confère au recourant un droit à obtenir l'organisation des examens qu'il souhaite passer, ni au demeurant n'oblige la Commission intercantonale à en organiser à des intervalles réguliers, notamment en dehors de toute mise au concours pour de nouvelles exploitations. Par ailleurs, l'art. 11 du Règlement ne constitue manifestement qu'une disposition d'exécution, édictée par la dite Commission en vertu des pouvoirs que lui donne l'art. 47 du Concordat. Il se limite, selon son texte clair, à fixer les conditions permettant à un candidat ayant échoué de se représenter à l'épreuve; il n'exprime en revanche aucune obligation pour l'autorité de l'organiser.

En réalité, il est indéniable qu'un examen n'a sa raison d'être que lorsqu'une exploitation de pêche est mise au concours et qu'il faut dès lors s'assurer que le requérant possède les qualités professionnelles exigées. L'art. 8 al. 1 du Règlement le confirme en prévoyant que "l'examen auquel est subordonnée la délivrance d'un permis A [pêche professionnelle; cf. art. 2 let. a du Règlement] est organisé par le canton directeur". Autrement dit, aussi longtemps que les conditions piscicoles, biologiques et économiques ne sont pas favorables à l'attribution d'un permis professionnel supplémentaire (cf. art. 17 al. 4 du Concordat), l'examen n'est pas organisé (art. 8 al. 1 du Règlement a contrario); en outre, il n'a pas non plus à l'être du moment que l'on ne peut pas prévoir l'évolution des conditions du lac, actuellement défavorables à l'ouverture d'une nouvelle exploitation.

Partant, l'autorité intimée n'a pas violé la loi en refusant d'organiser l'examen souhaité par le recourant. Cela étant, il va de soi que la décision de la Commission intercantonale ne ferme pas définitivement l'accès à l'examen à ce dernier; elle se limite à le lui refuser dans la situation actuelle.

5. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il faut constater que la décision de la Commission intercantonale échappe à la critique et doit être confirmée. Partant, le recours de X. doit être rejeté.

- b) Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils seront fixés selon les art. 1 et 2 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.12).
  
- c) Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie, laquelle n'a d'ailleurs pas été requise (137 CPJA).

*106; 306.4*