Décision du Tribunal administratif n° 2000380 du 14 décembre 2021

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 2 juillet et 22 décembre 2020, M. Roland Y., M. Aitu X., Mme Maurea Z., M. Taro A., M. Albert B., Mme Johanna C., M. Matuanui D. et M. Turatahi E. demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 650/CM du 2 juin 2020 portant réglementation du mouillage et du stationnement des navires dans les eaux intérieures aux abords des communes de Faa'a et Punaauia ;

2°) d'annuler l'arrêté n° 339/CM du 27 mars 1987 portant réglementation du mouillage des navires de plaisance dans le domaine public maritime lagonaire de Pirae, Papeete, Faa'a et Punaauia (circonscription du port autonome de Papeete) ;

3°) d'enjoindre à la Polynésie française de rétablir le libre accès aux lagons pour les usagers ;

4°) d'enjoindre à la Polynésie française de procéder à la mise en place d'infrastructures liées à la gestion de la plaisance en concertation avec les populations intéressées, dans le respect du patrimoine maritime polynésien.

Ils soutiennent que : - la requête est recevable tant sur le plan de la qualité que de l'intérêt pour agir ; - l'arrêté contesté imposant des zones de mouillages sur des parties de lagons porte atteinte aux réserves du traité d'annexion du 29 juin 1880 et aux droits de propriété des polynésiens disposant de titres de propriété anciens (« Tomite ») ; - cet arrêté méconnaît l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'il ne respecte pas l'identité culturelle polynésienne indissociable de l'océan ; le seul accès à la mer laissé par cet arrêté sur le littoral de la commune de Faa'a est très réduit ; la volonté du gouvernement est de couper le lien de la population avec la mer, ce qui porte atteinte à l'identité et à la culture d'un peuple, à sa liberté de conscience, en particulier s'agissant des habitants de la commune de Faa'a ; cet arrêté permet une privatisation du lagon sans limitation objective dans le temps et sans contrôle ; - la création d'une zone de mouillage à l'Ouest de la zone patrimoniale de la pointe de Tata'a, face à la zone prioritaire d'aménagement et de développement touristique dite « zone de Mahana Beach » méconnaît l'article 1er de la loi du Pays n° 2014-3 du 23 janvier 2014 qui prévoit la préservation de ce site ; - l'arrêté litigieux méconnaît la Déclaration sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 ; - cet acte est contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi qu'à la Déclaration universelle des droits de l'homme ; en créant des zones de mouillages assorties d'une réglementation très contraignante, cet arrêté interdit toute activité nautique, aquatique ou subaquatique alors que de nombreux titres de propriétés existent sur le lagon de Punaauia ; le droit de propriété est ainsi méconnu ; - l'article 47 de la loi organique du 27 février 2004 est méconnu ; le domaine public maritime de la Polynésie française doit s'entendre sous réserve notamment des droits des tiers ; des titres de propriétés existent dans les zones de mouillages prévues par l'arrêté contesté ; - il méconnaît le bloc de constitutionnalité, en particulier la Charte de l'environnement de 2004 en ce que des intérêts économiques liés au projet de « Village tahitien » priment l'impératif de développement durable ; - une

étude d'impact aurait dû être réalisée ; - l'arrêté méconnaît les articles 1er, 19 et la section 7 (identité culturelle) de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ; - l'arrêté litigieux a méconnu l'article 49-1 de la loi organique du 27 février 2004 en ce qu'il a fixé, au lieu et place de l'assemblée de la Polynésie française, la localisation des installations portuaires secondaires (zones de mouillage) ; - l'arrêté litigieux n'est pas compatible avec le schéma d'aménagement général (SAGE) de la Polynésie française en ce que ce document n'a pas prévu de développer les zones de mouillage de Faa'a et Punaauia, sans concertation avec la population, dans le but de favoriser le projet déjà mentionné de « village tahitien » au détriment de l'environnement et du patrimoine polynésien ; - certaines dispositions de l'arrêté méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme (champ d'application, zone d'interdiction, ancrages appropriés, circulation dans le lagon, zones de mouillage exposées aux vents dominants, impact négatif de la zone de mouillage de Faa'a sur la zone de pêche réglementée et l'activité des pirogues de loisir, signalisation des zones de mouillage, gestion des déchets et rejets, gestion des épaves, réduction des activités nautiques, aquatiques et subaquatiques pour les usagers de Faa'a, défaut d'information relative à la réglementation et au montant des sanctions applicables, contrôle effectué, présence du ministère de l'économie au titre des autorités chargées d'exécuter un arrêté censé régir la sécurité de la navigation et de la circulation dans les lagons et absence du ministère de la culture et de l'environnement) ; - cet arrêté est illégal dès lors que son article 14 interdit de manière trop générale et absolue toute activité nautique, aquatique ou subaquatique pour les usagers de la commune de Faa'a ; la population se trouve ainsi privée d'accès à la mer ; - cet arrêté méconnaît le principe de liberté du commerce et de l'industrie ; de nombreuses activités économiques, notamment traditionnelles, en lien direct avec le lagon de Faa'a sont menacées du fait de la mise en place de zones de mouillage ; - l'arrêté litigieux est illégal en ce qu'il n'a pas été précédé d'une consultation de la population communale concernée ; - cet arrêté méconnaît les articles D. 100-3, D 133-1, D. 181-1, D. 183-1, A. 114-3 et A. 114-22 du code de l'aménagement de la Polynésie française ; - il méconnaît les articles LP. 3000-1 et LP. 3131-1 du code de l'environnement de la Polynésie française ; une étude d'impact à l'attention de la population aurait dû être réalisée ; l'arrêté en litige est incompatible avec l'arrêté n° 804 CM du 1er août 2006 mettant en place une zone protégée dénommée « Moana Nainai » ; la mise en place de zones de mouillage permanentes, sans contrôle de la pollution générée par l'accumulation des métaux lourds issus du traitement « Antifouling » des voiliers méconnaît l'article A. 4252-2 du code de l'environnement ; l'arrêté contesté ne prévoit pas de dispositions relatives à la gestion des épaves ; il n'impose pas de distance minimum à parcourir ou de périodes passées en dehors du mouillage permettant de réaliser le carénage des bateaux au moins une fois par an, afin d'en assurer l'entretien ; l'arrêté attaqué ne permet pas une prise en compte suffisante des règles d'hygiène ni de la pollution du milieu naturel (détritus, débris, rejet des eaux usées, etc.) ; il entraîne également une méconnaissance de l'article A. 4262-1-1 du même code du fait du comportement de certains propriétaires de voiliers ; - l'arrêté contesté méconnaît le code des ports de la Polynésie française en l'absence de contrôle des navires inoccupés et vétustes et de sanctions sur ce point ; - les sanctions prévues par l'arrêté litigieux sont trop légères, ce qui n'encourage pas à respecter

la réglementation ; - cet arrêté ne prend pas en compte les règles de sécurité dès lors que les navires sont maintenus dans une zone exposée aux intempéries, notamment aux vents dominants s'agissant des zones de mouillages de Faa'a ; - l'arrêté en cause ne prévoit pas de contrôle exercé par l'autorité gestionnaire particulièrement dans le cas des navires en perdition ; la tradition de l'accueil polynésien ne saurait justifier l'absence de contrôle effectif des zones de mouillages ; - cet arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'aucun motif lié à la sécurité ou à la protection du domaine public maritime ne permet de le justifier ; cet acte est motivé par la préservation des intérêts économiques liés au projet de « Village tahitien » en interdisant le mouillage dans la zone du projet située le long de la côte incluant la baie jouxtant le parc Vairai, et se prolongeant jusqu'à la marina Taina et ce, aux fins de rassurer et d'attirer des investisseurs sans prise en compte de la sécurité de la navigation, de la circulation dans les lagons et des intérêts du peuple polynésien.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 octobre 2020, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête est sans objet, qu'elle implique le prononcé d'un non-lieu à statuer, qu'elle est également irrecevable pour défaut de qualité et d'intérêt pour agir ainsi que pour tardiveté s'agissant plus particulièrement des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 27 mars 1987 et, à titre subsidiaire, que les moyens présentés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu : - la Constitution, notamment son Préambule ; - la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007 sur les droits des peuples autochtones ; - la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ; - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ; - le code de l'aménagement de la Polynésie française ; - le code de l'environnement ; - le code des ports maritimes de la Polynésie française ; - la délibération n°2004-34 APF du 12 février 2004 modifiée portant composition et administration du domaine public en Polynésie française ; - 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. Graboy-Grobesco, - les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique, - les observations de M. X. et celles de M. Le Bon pour la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 339/CM du 27 mars 1987, le conseil des ministres de la Polynésie française a réglementé le mouillage des navires de plaisance dans le domaine public maritime lagonaire de Pirae, Papeete, Faa'a et Punaauia (circonscription du port autonome de Papeete). Par un arrêté n° 650/CM du 2 juin 2020, la même autorité a réglementé le mouillage et le stationnement des navires dans les eaux intérieures aux abords des seules communes de Faa'a et Punaauia. M. Y., M. X., Mme Z., M. A., M. B., Mme C., M. D. et M. E., usagers de la commune de Faa'a et membres du collectif Tearai, demandent l'annulation de ces deux arrêtés.

Sur la recevabilité :

2. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté litigieux du 2 juin 2020, publié au journal officiel de la Polynésie française le 9 juin suivant, soit avant la date d'enregistrement de la requête le 2 juillet 2020, a, par son article 18, abrogé l'arrêté n° 339/CM du 27 mars 1987 modifié portant réglementation du mouillage et du stationnement des navires de plaisance dans le domaine public maritime lagonaire de Pirae, Papeete, Faa'a et Punaauia (circonscription du port autonome de Papeete). Dans ces conditions, les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 27 mars 1987 étaient, à la date d'enregistrement de la requête, comme l'invoque en défense la Polynésie française, dépourvues d'objet. Elles sont par suite irrecevables et doivent être rejetées pour ce motif.

Sur les fins de non-recevoir tirées du défaut de qualité et d'intérêt pour agir des requérants contre l'arrêté du 2 juin 2020 :

3. Comme indiqué précédemment, l'arrêté attaqué du 2 juin 2020 a pour objet la réglementation du mouillage des navires de plaisance dans le domaine public maritime lagonaire de Faa'a et Punaauia. Cet arrêté constitue ainsi un règlement de police relatif au mouillage des bateaux de plaisance dans les zones lagonaires de ces communes. Nonobstant les questions relatives aux droits de propriété invoqués par les requérants sur une partie des lagons des communes de Punaauia et Faa'a, l'arrêté en litige, eu égard à sa nature et sa portée, a nécessairement une incidence sur les activités et pratiques nautiques ainsi que, plus généralement, sur l'accès à la mer des usagers de ces lagons. Les requérants en leur qualité d'habitants de la commune de Faa'a, pour la plupart domiciliés à proximité du lagon, doivent ainsi être regardés comme justifiant d'un intérêt suffisant leur donnant qualité pour contester la légalité de l'arrêté litigieux du 2 juin 2020. Dans ces conditions, les fins de non-recevoir opposées par la Polynésie française tirées du défaut de qualité et d'intérêt pour agir des requérants ne peuvent qu'être écartées.

Sur la légalité de l'arrêté du 2 juin 2020 :

4. Aux termes de l'article 1er de loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « (…) La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par la présente loi organique. / La République garantit l'autonomie de la Polynésie française ; elle favorise l'évolution de cette autonomie, de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population. (…) ». L'article 47 de la loi organique du 27 février 2004 dispose que : « (…) / Le domaine public maritime de la Polynésie française comprend, sous réserve des droits de l'Etat et des tiers, les rivages de la mer, y compris les lais et relais de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. / (…) ». Aux termes de l'article 90 de cette loi : « Sous réserve du domaine des actes prévus par l'article 140 dénommés "lois du pays", le conseil des ministres fixe les règles applicables aux matières suivantes : (…) 11° Sécurité de la circulation et de la navigation dans les eaux intérieures ; pilotage des navires ; 12° Conduite des navires, immatriculation des navires, activités nautiques ; (…) ». Aux termes de l'article 91 de cette même loi organique : « Dans la limite des compétences de la

Polynésie française, le conseil des ministres : (…) 19° Prend tous les actes d'administration et de disposition des intérêts patrimoniaux et domaniaux de la Polynésie française, notamment les transactions foncières, dans les conditions et limites fixées par l'assemblée de la Polynésie française ; (…) ».

5. Par leur ratification en vertu de la loi du 30 décembre 1880 autorisant la ratification de la cession faite à la France, par le roi Pomaré V, de la souveraineté pleine et entière des îles de la Société et dépendances, dépendant de la couronne de Tahiti, les déclarations du 29 juin 1880 signées par le roi Pomare V et le commissaire de la République aux îles de la Société ont entraîné le transfert entier et définitif de la souveraineté des îles de la Société et dépendances à la France. Elles ont produit à cette date tout leur effet quant au gouvernement de la Polynésie. Au surplus, lors de l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, la Polynésie française a choisi le cadre institutionnel de territoire d'outre-mer au sein de la République française. Par suite, les requérants, qui ne peuvent donc utilement se prévaloir de ce que l'arrêté litigieux porte atteinte aux réserves du traité d'annexion du 29 juin 1880 et aux droits de propriété des polynésiens (« Tomite »), ne sont pas fondés à soutenir qu'ils disposent de titres leur conférant des droits de propriété sur le lagon de la Polynésie française, lequel appartient à son domaine public, ainsi qu'il est dit au point précédent, s'opposant à la réglementation contestée relative au mouillage des navires de plaisance dans les zones susvisées.

6. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés au point 5, s'agissant de la reconnaissance et de la détermination de droits et titres de propriété privée dans le lagon, notamment au droit de la commune de Punaauia, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou encore de l'article 47 de la loi organique du 27 février 2004, mentionné au point 4, pour faire valoir que l'arrêté contesté du 2 juin 2020 méconnaît le droit de propriété.

7. Aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1 - Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / (…) ».

8. Eu égard à sa nature et à sa portée, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté litigieux méconnaît l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce que cet acte ne respecterait pas l'identité culturelle polynésienne indissociable de l'océan et porterait atteinte l'identité d'un peuple et de ses enfants et à la liberté de conscience des habitants de Faa'a. Contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté litigieux qui ne réglemente qu'une partie de la zone du lagon à usage de mouillage des navires, n'emporte pas privatisation de cet espace maritime côtier. Par ailleurs, les requérants, eu égard à l'objet de la réglementation contestée, ne sont pas fondés à faire valoir que le maintien de la zone de mouillages « P2 » à proximité de la pointe Tata'a, chargée d'histoire pour les polynésiens, a pour conséquence de limiter ou d'empêcher l'expression par les habitants de la commune de Faa'a de convictions culturelles et religieuses attachées à ce lieu.

9. Il n'est pas davantage démontré que cette même zone de mouillage « P2 » située à l'Ouest de la zone patrimoniale de la pointe de Tata'a méconnaîtrait, de par sa localisation, l'article 1er de la loi du Pays n° 2014-3 du 23 janvier 2014 qui a créé la zone prioritaire d'aménagement et de développement touristique dite « zone de Mahana Beach ».

10. Pour contester l'arrêté litigieux, les requérants se prévalent également de la méconnaissance de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Toutefois cette déclaration, dénuée de portée normative, ne saurait être utilement invoquée.

11. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 8, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaît le principe de la reconnaissance de l'identité culturelle du peuple polynésien tel qu'affirmé aux articles 1er, 19, 57 et 58 de la loi organique précitée du 27 février 2004.

12. En se bornant à faire valoir qu'« en l'espèce, le développement durable a été mis de côté pour des raisons d'opportunité et principalement pour des intérêts économiques liés au projet « Le village tahitien », les requérants n'établissent pas la méconnaissance qu'ils allèguent des principes posés aux articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement. Il ressort au contraire des pièces du dossier que l'arrêté litigieux, nonobstant des difficultés d'exécution non contredites par la Polynésie française, édicte des règles qui répondent, pour certaines, aux principes posés par la Charte précitée tels que l'interdiction du mouillage sur ancre pour préserver l'environnement marin, l'interdiction de tout rejet, de déversement de déchets et autres substances polluantes ou encore le retrait des épaves maritimes et navires abandonnés. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune disposition législative ou réglementaire qu'un arrêté portant réglementation du mouillage de navires de plaisance en Polynésie française doit être nécessairement précédé ou accompagné d'une étude d'impact sur la préservation de l'environnement.

13. Aux termes de l'article 49-1 de la du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « I - L'assemblée de la Polynésie française adopte un schéma d'aménagement général qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la Polynésie française, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. / (...) II – Le schéma d'aménagement général doit respecter : 1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme applicables ; 2° Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt général pour la Polynésie française ; 3° Les règles applicables en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits. Le schéma d'aménagement général prend en compte les programmes de l'Etat et ceux des communes et de leurs établissements et services publics. ».

14. Il résulte des dispositions qui précèdent que le schéma d'aménagement général a pour but de fixer des objectifs et des orientations générales en matière de développement durable, de mise en valeur du

territoire et de protection de l'environnement. Si ce document peut déterminer notamment la localisation préférentielle des activités portuaires à moyen terme, il n'a toutefois pas pour objet de comporter des normes prescriptives. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les arrêtés litigieux, qui constituent des règlements de police relevant de la compétence du conseil des ministres en application de l'article 90 de la loi organique du 27 février 2004 mentionné au point 4, définissant dans le détail différentes règles d'encadrement de la pratique du mouillage ainsi que d'utilisation des zones dédiées à cette pratique, méconnaissent l'article 49-1 de cette même loi relatif au schéma d'aménagement général dès lors que ces arrêtés ne peuvent être regardés, de par leur objet et leur portée normative, comme s'étant substitués audit schéma d'aménagement général, en méconnaissance de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française.

15. Il ne ressort d'aucune disposition législative ou réglementaire qu'un règlement de police des zones de mouillages concernant le littoral de certaines communes de Tahiti doit être compatible avec le schéma d'aménagement général (SAGE) de la Polynésie française. Dès lors, les requérants ne peuvent utilement faire valoir que l'arrêté litigieux méconnaît le SAGE en ce que cet arrêté permettrait le développement des zones de mouillages de Faa'a et Punaauia, sans concertation avec la population et dans le but de favoriser le projet de « village tahitien » au détriment de l'environnement et du patrimoine polynésien.

16. Les requérants reprochent également à l'arrêté litigieux un défaut de clarté et d'intelligibilité sur des points très divers et nombreux tel que le champ d'application de la réglementation en cause, la zone géographique d'interdiction, les questions des ancrages appropriés, de la circulation dans le lagon, des zones de mouillage exposées aux vents dominants, de l'impact négatif de la zone de mouillage de Faa'a sur la zone de pêche réglementée et de l'activité des pirogues de loisir, de la signalisation des zones de mouillage, de la gestion des déchets et rejets, de la gestion des épaves, de la réduction des activités nautiques, aquatiques et subaquatiques pour les usagers de Faa'a, du défaut d'information relative à la réglementation et au montant des sanctions applicables, du contrôle effectué, de la présence du ministère de l'économie au titre des autorités chargées d'exécuter un arrêté censé régir la sécurité de la navigation ou encore de la circulation dans les lagons et de l'absence d'implication du ministère de la culture et de l'environnement. Toutefois, en se bornant à soutenir que « personne » n'est « en mesure d'expliquer de manière claire ce texte et ses impacts » et que « la compréhension doit dépasser le cadre du rédacteur du texte », ce qui ne serait « manifestement pas le cas », les requérants n'établissent aucunement que l'arrêté litigieux méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme s'agissant des thématiques et problématiques, ci-dessus mentionnées, qu'ils relèvent.

17. L'article 14 de l'arrêté du 2 juin 2020 en litige dispose que : « Dans les limites des zones dédiées au mouillage et au stationnement autorisés, la pratique de toute activité nautique, aquatique ou subaquatique est strictement interdite pour des raisons de sécurité de la navigation. ».

18. Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but

d'intérêt général poursuivi.

19. Si les requérants font valoir que l'arrêté qu'ils contestent interdit de manière trop générale et absolue toute activité nautique, aquatique ou subaquatique et que la population se trouve ainsi privée d'accès à la mer, il ressort des termes mêmes de cet arrêté que les mesures critiquées ne concernent que des zones dédiées au mouillage et au stationnement des navires précisément délimitées, situées, à l'exception de la zone de mouillage P2 « Baie de Vaitupa (commune de Faa'a) », bien au-delà du rivage et du chenal balisé, sans pour autant interdire l'accès à la mer et que l'interdiction de la pratique d'activités en lien avec la mer au sein de ces zones y est justifiée pour des raisons tenant à la sécurité de la navigation et de la circulation des navires. Il s'en déduit que cette interdiction se justifie plus largement par la nécessité d'assurer la sécurité de tous les utilisateurs de la mer compte tenu de la densité de fréquentation de ces zones, y compris de leurs abords. Les requérants n'apportent par ailleurs aucun contredit sérieux à l'impératif de sécurité et n'établissent pas que l'objectif de sécurité de la navigation et de la circulation dans la plupart des zones concernées du lagon pouvait être atteint par des mesures moins restrictives.

20. Toutefois, s'agissant de la zone P2 « Baie de Vaitupa (commune de Faa'a) », mentionnée au point précédent, il ressort des documents graphiques versés aux débats que la délimitation de cette zone jouxte le trait côtier d'une partie importante du territoire de la commune de Faa'a, qui ne dispose que de très peu de points d'accès à la mer. En outre, la baie de Vaitupa est une zone très fréquentée, notamment par les pratiquants de Va'a qui voient, du fait du maintien de cette zone, leur activité se réduire sensiblement. La Polynésie française concède d'ailleurs qu'eu égard à cette activité importante et traditionnelle que constitue la pratique de la pirogue aux abords immédiats du rivage de la commune de Faa'a, la pertinence de la zone P2 doit être reconsidérée, sans exclure son déplacement ou sa suppression. Dans ces conditions, l'arrêté attaqué doit être annulé en tant seulement que son article 6-3° a délimité la zone P2 « Baie de Vaitupa (commune de Faa'a) » comme une zone dédiée au mouillage et au stationnement autorisés des navires, au regard du caractère disproportionné de la réglementation qui l'accompagne et de l'atteinte excessive au libre accès de la population au domaine public maritime qu'elle induit.

21. En réservant certaines zones au mouillage et au stationnement des navires au sein du lagon, l'autorité administrative, ainsi qu'il a été dit, n'a pas, à l'exception de la zone P2, édicté de mesure de limitation à caractère général et absolu et n'a pas davantage, au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, apporté de restrictions disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie s'agissant notamment de l'activité des pêcheurs professionnels et ce, pour toutes les zones envisagées.

22. A plusieurs reprises, et à différents égards, les requérants font valoir que les populations communales concernées n'ont pas été consultées. Toutefois, il ne ressort d'aucune disposition législative ou réglementaire que l'arrêté litigieux portant réglementation du mouillage et du stationnement des navires dans les eaux intérieures aux abords des communes de Faa'a et Punaauia doit être impérativement précédé d'une procédure de consultation de la population de ces communes. En tout état de cause, s'agissant de ces communes, il ressort des pièces du dossier qu'une réunion

d'information s'est tenue le 29 octobre 2019 au parc Vairai, soit préalablement à la date d'édiction de l'arrêté litigieux, le 2 juin 2020, en présence de représentants des autorités publiques gouvernementales et locales, de la population et des propriétaires de bateaux à voile.

23. L'article D. 100-3 du code de l'aménagement de la Polynésie française dispose que : « Les îles et lagons de la Polynésie française font partie de son patrimoine. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. / Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques, et de promouvoir l'équilibre entre les populations tant actuelles que futures résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques doivent harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. ». Aux termes de l'article D. 133-1 de ce code : « En sus des réglementations spécialisées en vigueur, les conditions d'utilisation, d'aménagement, de sauvegarde et de mise en valeur d'un lagon ou d'une façade maritime sont déterminées par un plan de gestion d'espace maritime. ». L'article D. 181-1 du même code dispose que : « Les plans de prévention des risques naturels prévisibles dits P.P.R. sont destinés à délimiter des zones plus particulièrement exposées aux risques naturels prévisibles, tels que les inondations, les mouvements de terrain, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les cyclones, les raz de marée ou tsunamis. / Ils prévoient également les mesures de prévention à mettre en œuvre par les particuliers, les collectivités locales et leurs établissements publics afin de délimiter les risques. ». Aux termes de l'article D. 183-1 de ce code : « Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues aux articles D. 117- 1 et D. 117-2. ». Aux termes de l'article A. 114-3 dudit code : « Sont dispensés d'autorisation de travaux immobiliers les constructions, aménagements, installations et travaux relatifs aux installations techniques réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique ou nécessaires au fonctionnement des délégataires de services publics : (...) d) Tous les ouvrages d'infrastructure terrestre, maritime ou fluviale tels que les voies, ponts, infrastructures portuaires (...). / Avant tout commencement de travaux, le maître d'ouvrage dépose à la mairie du lieu des travaux, en deux (2) exemplaires, un dossier de présentation des travaux d'un niveau "Avant Projet Sommaire" accompagné du formulaire établi à cet effet, d'un plan de situation et d'un plan masse coté établi à une échelle comprise entre 1/100e et 1/500e. Dès réception du dossier, un exemplaire est transmis au service de l'urbanisme. / Ces travaux et ouvrages, bien qu'exemptés de la procédure d'autorisation de travaux immobiliers, devront néanmoins respecter les règles d'urbanisme définies au présent code et/ou aux plans d'aménagement et, le cas échéant, les autres réglementations qui pourront leur être opposables. ». Enfin, aux termes de l'article A. 114-22 du code précité : « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions, leurs caractéristiques, ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier : - sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ; (...). ».

24. Ainsi qu'il a été dit, l'arrêté litigieux du 2 juin 2020 a pour objet la réglementation du mouillage des

navires de plaisance dans des zones du lagon, prévues à cet effet. Il n'a ainsi pas pour effet d'autoriser ou d'entraîner la réalisation d'ouvrages d'infrastructures portuaires nonobstant le rattachement desdites zones de mouillages à la circonscription du port autonome de Papeete, ou de constructions ou encore, par définition, d'aménagement d'un terrain au sens du code de l'aménagement de la Polynésie française. Il n'est par ailleurs pas établi que le règlement de police en litige méconnaît les grands équilibres qui régissent l'aménagement du territoire au sens du même code. De plus, il n'est pas contesté qu'à la date à laquelle l'arrêté litigieux a été pris, les lagons de Punaauia et de Faa'a n'étaient pas compris dans le périmètre d'un plan de gestion d'espace maritime (PGEM) approuvé. Par suite, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions du code de l'aménagement de la Polynésie française mentionnées au point précédent.

25. Aux termes de l'article LP. 1310-1 du code de l'environnement : « La protection des espaces et patrimoines naturels et culturels, des paysages, la préservation des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles sont reconnues d'intérêt général. ». Aux termes de l'article A. 1310-3-1 de ce code : « Conformément aux dispositions de l'article LP. 1310-3 du présent code, la liste des travaux, activités et projets d'aménagements soumis à l'obligation d'une évaluation d'impact sur l'environnement est fixée conformément au tableau annexé au présent chapitre. (...) ». Le tableau précité relatif à l'« évaluation d'impact sur l'environnement » prescrit à la rubrique « Equipement » - Port de plaisance, une évaluation d'impact au-dessus de 80 emplacements.

26. Comme indiqué précédemment, l'arrêté litigieux ne porte pas sur la réalisation d'infrastructures ou d'emplacements portuaires. Dès lors, les requérants ne peuvent utilement faire valoir qu'une étude d'impact aurait dû être réalisée. Par ailleurs, une réunion publique s'étant tenue, ainsi qu'il a été dit, à Punaauia le 29 octobre 2019 en présence notamment de certains habitants des communes de Faa'a et Punaauia, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les populations de ces communes, ainsi d'ailleurs que l'autorité administrative, n'ont pas eu « droit à un minimum d'information » s'agissant d'une « décision ayant un impact considérable sur la vie des usagers du lagon de Faa'a ».

27. Aux termes de l'article A. 4252-2 du code de l'environnement : « Les déchets, matériaux et débris issus de pollutions accidentelles marines ou fluviales ou de catastrophes naturelles sont stockés dans des conditions ne présentant pas de risques de pollution pour les populations avoisinantes et l'environnement (...) ».

28. Le risque de pollution générée par l'accumulation des métaux lourds issus du traitement « antifouling » appliqué sur la coque des voiliers étant sans lien avec l'objet de l'arrêté en litige, qui se borne à réglementer les zones de mouillages, les requérants ne peuvent utilement invoquer la méconnaissance de l'article précité du code de l'environnement, lequel est d'ailleurs inséré au chapitre 5 de ce code, consacré aux « autres dispositions relatives aux déchets ultimes », et relevant du titre II du Livre IV relatif à la « prévention des pollutions, des risques et des nuisances ». De plus, les rejets en mer de déchets, ordures et autres substances depuis des navires de plaisance au mouillage, qui ne dépendent au demeurant que du comportement des propriétaires des navires, ne sont pas concernés par le dispositif spécifique d'autorisation d'immersion océanique des déchets prévu à l'article A. 4262-1-

1 du même code dont les requérants se prévalent également.

29. L'article LP. 3000-1 du code de l'environnement précise plusieurs définitions en rapport avec la « gestion des ressources naturelles » (développement durable, dommage par pollution, diversité biologique ou biodiversité, écosystème, etc.). L'article LP. 3131-1 de ce code dispose, au titre des dispositions pénales en lien avec la protection des eaux de baignades, des aires de reproduction des animaux et des zones de pêche, que : « (...) Le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, ou souterraines, ou dans les eaux de la mer jusqu'à la limite extérieure des eaux territoriales de la Polynésie française, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la faune ou à la flore ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau, ou des limitations d'usage des zones de baignade, est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 8 900 000 F CFP. ».

30. L'article 12 (« Hygiène et pollution ») de l'arrêté litigieux énonce que : « En application du code de l'environnement et du code des ports maritimes de la Polynésie française, les navires au mouillage dans l'une des zones dédiées au mouillage et au stationnement autorisés ne peuvent rejeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux leurs ordures ménagères et déchets de toute sorte, ni les eaux souillées ou chargées d'hydrocarbures, d'huiles ou de produits toxiques. / Tous les déchets doivent être déposés dans des installations à terre prévues à cet effet. Le rejet des eaux usées fait l'objet d'une réglementation particulière. / Il est interdit d'effectuer sur les navires au mouillage dans les zones dédiées au mouillage et au stationnement autorisés tous travaux de réparation, opérations de carénage, applications de produits ou peintures ».

31. Compte tenu des précisions apportées par l'arrêté litigieux, telles qu'énoncées au point précédent, les requérants n'établissent pas le caractère insuffisant de cet arrêté en ce qui concerne la prise en compte des règles d'hygiène et la prévention de la pollution du milieu naturel (détritus, débris, rejet des eaux usées, etc.). Eu égard à l'objet de l'arrêté attaqué et aux dispositions précitées qu'il contient, les requérants ne sont pas davantage fondés à invoquer la méconnaissance des articles LP. 3000-1 et LP. 3131-1, précités, du code de l'environnement. Ils ne peuvent par ailleurs pas utilement se prévaloir de la méconnaissance de l'article 48 de l'arrêté n° 583 S du 9 avril 1954 réglementant l'hygiène et la salubrité publique dans les établissements français de l'Océanie dès lors que cet article qui « interdit de jeter dans le lagon et dans les rivières ou de déposer sur les berges, des immondices, des résidus d'élagage d'arbres, des détritus de toute sorte, y compris les matières fécales, eaux grasses et toutes eaux usées non épurées », ne concerne que l'« hygiène de la voirie », soit des déchets et dépôts sauvages effectués sur la voirie ou en provenance de la voirie et non depuis des zones de mouillages dans le lagon.

32. L'arrêté n° 804 CM du 1er août 2006 réglemente « l'organisation de la pêche sur une partie du domaine public maritime « Moana Nainai », au droit de la commune de Faa'a, sur l'île de Tahiti ». Cet arrêté délimite la partie concernée du domaine public maritime en incluant « la fosse dénommée Moana Nainai ou encore Aquarium ». Dans cette zone de protection (ZPR), la pêche n'est pas autorisée, quelle

que soit la technique utilisée, à l'exception de celle permettant l'éradication de l'étoile de mer Acanthaser planci, dénommé en Polynésie française « Taramea ». Il ressort des documents graphiques et photographiques versés aux débats qu'aucune zone de mouillages prévue par l'arrêté attaqué au droit de la commune de Faa'a n'empiète sur le périmètre de la ZPR « Moana Nainai » ni ne se situe à la limite de celle-ci. Dans ces conditions, le moyen, au demeurant dépourvu d'éléments justificatifs tendant à démontrer l'interaction directe entre ces zones, tiré de ce que le zonage prévu par l'arrêté litigieux est incompatible avec l'objectif de préservation du lagon et limite la possibilité de lutter contre le « Taramea », doit être écarté.

33. L'article 13 de l'arrêté litigieux est relatif au retrait des épaves maritimes et aux navires abandonnés. Il prévoit notamment qu'« en application du code des ports maritimes de la Polynésie française, tout navire séjournant dans les zones dédiées au mouillage et au stationnement autorisés doit être maintenu en bon état d'entretien de flottabilité et de sécurité ». Cet article précise également que « si le gestionnaire habilité constate la présence d'une épave ou qu'un navire est en état manifeste d'abandon ou d'absence d'entretien, et qu'il présente (...) un caractère dangereux pour la navigation, la pêche ou l'environnement (...) qu'il risque de couler ou de causer des dommages aux navires, aux ouvrages environnants ou à l'environnement, il informe dans les plus brefs délais l'autorité compétente pour procéder à la mise en demeure du propriétaire de prendre toute mesure nécessaire pour supprimer le caractère dangereux du navire ». Aux termes du même article, « en cas d'inaction du propriétaire du navire dans le délai imparti, l'autorité compétente fait procéder d'office aux opérations nécessaires aux frais et risques du propriétaire pour faire cesser le risque de danger ou d'atteinte au domaine public maritime ».

34. Au regard des dispositions qui précèdent, les requérants ne peuvent sérieusement faire valoir qu'il n'existe aucun suivi ni contrôle des épaves du fait de la réglementation en litige. De plus, au regard, une nouvelle fois, de l'objet de l'arrêté attaqué et de son champ d'application géographique limité, les requérants ne peuvent utilement en contester la légalité en se prévalant, sans d'ailleurs en justifier, d'une gestion défaillante de la question des épaves maritimes à l'échelle de l'« environnement polynésien ».

35. Par ailleurs, la circonstance que l'arrêté contesté, qui prescrit comme indiqué des règles en matière de prévention de la pollution ainsi qu'un maintien en bon état d'entretien de flottabilité et de sécurité des navires, n'impose pas de distance minimum à parcourir ou de périodes à observer en dehors du mouillage permettant de réaliser un carénage annuel des bateaux, afin d'en assurer l'entretien, n'est pas de nature, à elle seule, à entacher sa légalité.

36. Aux termes de l'article D. 222-13 du code des ports maritimes de la Polynésie française : « Il doit toujours y avoir un équipage en nombre suffisant en permanence à bord des navires pendant leur séjour dans les ports pour permettre notamment le passage des bâtiments entrant et sortant, larguer les amarres et faire toutes manœuvres nécessaires. / En cas d'urgence ou s'il devient indispensable pour l'exploitation et l'exécution des travaux du port de déplacer un bâtiment sans équipage ou avec un équipage réduit ne pouvant assurer seul la manœuvre du bâtiment, les officiers de port ont les pouvoirs

de prendre toute mesure pour effectuer le mouvement aux frais et risques de l'armateur. (...) ». Aux termes de l'article D. 222-26 de ce code : « Tout bâtiment doit être maintenu en bon état d'entretien, de flottabilité et de sécurité. / Les propriétaires et armateurs des bâtiments hors d'état de naviguer et risquant de couler ou de causer des dommages aux bâtiments et ouvrages environnants sont tenus de procéder à leur remise en état ou à leur enlèvement. / Les propriétaires d'épaves échouées ou coulées sont tenus de faire enlever sans délai ou dépecer celles-ci. /Dans le cas d'épaves constituant ou menaçant de constituer un danger grave pour la navigation, la pêche ou l'environnement, le directeur du port prend toutes les mesures possibles en vue de supprimer le caractère dangereux de tout ou partie de l'épave, conformément aux règlements fixant le régime des épaves maritimes. ».

37. D'une part, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 34, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'article D. 222-26 du code des ports maritimes de la Polynésie française, l'article 13 de l'arrêté en cause se référant d'ailleurs expressément à l'alinéa 1er de l'article D. 222- 26 précité. Si l'arrêté litigieux n'envisage pas de sanction propre à la méconnaissance des dispositions de son article 13 relatif à la question des épaves, l'article 16 de cet arrêté précise toutefois que les mesures qu'il prévoit sont énoncées « sans préjudice des sanctions relatives à la protection de l'environnement, à la conservation du domaine public maritime et (...) au code des ports maritimes de la Polynésie française ». Or, l'article D. 222-26, alinéa 1er, du code des ports maritimes de la Polynésie française impose l'obligation de maintien « en bon état d'entretien, de flottabilité et de sécurité » de tout bâtiment. Au surplus, l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de l'arrêté en cause prescrit, à l'autorité compétente, « en cas d'inaction du propriétaire du navire, de faire procéder d'office à des opérations nécessaires aux frais et risques du propriétaire pour faire cesser le risque de danger ou d'atteinte au domaine public maritime ». Si les requérants font valoir que des épaves sont toujours présentes dans le lagon, cette circonstance n'a toutefois aucune incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué du 2 juin 2020 qui impose précisément, dès sa date d'édiction, un maintien en bon état d'entretien de flottabilité et de sécurité des bateaux séjournant dans les zones dédiées au mouillage et au stationnement autorisé.

38. D'autre part, à supposer que l'article D. 222-13 précité, qui impose une présence permanente d'un équipage en nombre suffisant à bord des navires pendant leur séjour dans les ports, soit applicable aux zones de mouillages en litige, la circonstance que l'arrêté litigieux, qui est pris au visa du code des ports maritimes de la Polynésie française, ne mentionne pas cette obligation au titre des prescriptions qu'il impose, n'est pas de nature, à elle seule, à le rendre illégal.

39. Ainsi qu'il a été dit, l'article 16 de l'arrêté litigieux prévoit un certain nombre de sanctions en fonction de la nature des infractions et des manquements aux règles qu'il énonce susceptibles d'être commis. En se bornant sur ce point à faire valoir que ces sanctions sont « trop légères » et ne sont pas « de nature à encourager le respect de la réglementation », les requérants ne démontrent aucune illégalité susceptible d'entacher l'arrêté en cause.

40. Il en est ainsi également alors que les requérants se bornent à soutenir que les navires sont maintenus dans une zone exposée aux intempéries, notamment aux vents dominants, s'agissant des

zones de mouillages arrêtées au droit de la commune de Faa'a.

41. De même, au regard de l'ensemble des prescriptions que contient l'arrêté attaqué, il ne peut être déduit de la circonstance que des riverains du lagon de Faa'a, fidèles à la tradition d'accueil polynésienne, aient souvent porté assistance aux propriétaires de navires en perdition, une absence d'effectivité de contrôle exercé par l'autorité chargée de mettre en œuvre les dispositions de cet arrêté portant réglementation du mouillage et du stationnement autorisé des navires aux abords des communes de Faa'a et Punaauia.

42. Enfin, le détournement de pouvoir allégué, tiré de ce que l'arrêté litigieux a été pris dans le but de préserver les intérêts économiques liés au projet de « Village tahitien » au détriment des motifs de sécurité et de protection du domaine public maritime, n'est pas établi.

43. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 2 juin 2020 qu'ils contestent en tant que l'article 6-3° de cet arrêté a délimité la zone P2 « Baie de Vaitupa (commune de Faa'a) » comme une zone dédiée au mouillage et au stationnement autorisés des navires.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

44. L'exécution du présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution. Dès lors, les conclusions de la requête à fin d'injonction doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : L'article 6-3° de l'arrêté du 2 juin 2020 contesté est annulé en tant qu'il délimite la zone P2 « Baie de Vaitupa (commune de Faa'a) » comme une zone dédiée au mouillage et au stationnement autorisés des navires.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Roland Y., M. Aitu X., Mme Maurea Z., M. Taro A., M. Albert B., Mme Johanna C., M. Matuanui D., M. Turatahi E. et à la Polynésie française.

Copie en sera délivrée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président, M. Retterer, premier conseiller, M. Graboy-Grobesco, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2021.

Le rapporteur, Le président,

La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française 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.

Pour expédition, Un greffier,