

RECOURS EN ANNULATION D'ARRÊTÉS MINISTÉRIELS

devant le CONSEIL d'ÉTAT

A LA REQUÊTE DE :

La Fédération Nationale des Bateaux Ecoles, association loi 1901 dont le siège social se situe Le Saint Clair 148 allée du Château 83700 SAINT RAPHAËL, prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège

Ayant pour Avocat **Maître Christophe BORÉ**, Avocat au Barreau du Val de Marne, **membre de la SCP A.K.P.R.**, société d'avocats inter-barreaux Paris - Val de Marne, dont le siège social est situé 14 rue Lejemptel à VINCENNES (94300) - Tél : 01 43 74 74 94 - Fax : 01 43 74 32 22 - N°VESTIAIRE : **PC 112 - PC 019**

OBJET DU RECOURS

l'arrêté du 22 février 2011 modifiant l'arrêté du 18 mai 2005 relatif aux certificats restreints de radiotéléphoniste du service mobile maritime et du service mobile fluvial et aux droits d'examen concernant ces certificats, pris conjointement par la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre du budget et des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, et le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, publié au Journal Officiel du 26 février 2011

l'arrêté du 7 mars 2011 modifiant l'arrêté du 28 septembre 2007 relatif au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, à l'agrément des établissements de formation et à la délivrance des autorisations d'enseigner, pris par la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et publié au Journal Officiel du 22 mars 2011

La requérante défère lesdits arrêtés ministériels au Conseil d'Etat, afin d'en voir prononcer l'annulation, en ce qu'ils sont affectés de vices en entâchant la régularité et d'un excès de pouvoir caractérisé notamment par une violation de la loi et des conventions internationales ratifiées par la France, et la rupture de l'égalité des citoyens

I. FAITS

La Fédération Nationale des Bateaux Ecoles est une association loi 1901 qui regroupe des professionnels de l'enseignement de la conduite des bateaux de plaisance à moteur répartis sur tout le territoire français, en métropole comme dans les D.O.M. - T.O.M.

Elle a pour but d'assurer la défense de l'activité des établissements d'enseignement de la conduite des navires de plaisance à moteur et de promouvoir, favoriser et soutenir par tous moyens, toutes entreprises, initiatives, oeuvres de nature à servir et à développer les dits intérêts

A ce titre, elle est particulièrement investie dans les débats qui concernent la navigation de plaisance, sa réglementation et plus spécialement les règles de sécurité. Elle rassemble en effet des professionnels préparant au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur (option côtière pour la navigation dans les eaux territoriales françaises ou option eaux intérieures pour la navigation sur les voies fluviales intérieures) et délivrant lesdits permis.

Les émetteurs récepteurs fonctionnant dans la gamme des ondes métriques (VHF) sont des éléments particuliers de sécurité. Leur manipulation exige un apprentissage spécifique, répondant au double souci de permettre un usage approprié de ces matériels dans le respect des procédures applicables et d'éviter la saturation de l'espace hertzien.

Ces préoccupations sont d'autant plus importantes que l'espace hertzien est nécessaire aux communications de sécurité et de secours, et que son accès et son utilisation doivent ainsi être précisément encadrés et réservés à des gens formés à cet effet.

Dans le souci d'harmoniser les conditions de l'utilisation de cet espace et l'émission de fréquences, il a été constitué une Union Internationale des Télécommunications, par une convention signée à Genève en 1959 et à laquelle la France a adhéré.

Il y a été ensuite annexé un Règlement des Radiocommunications, ratifié par la France, dont certaines dispositions ont d'ailleurs été reprises dans le Code des Postes et des Communications électroniques.

Notamment l'article 47 de ce Règlement des Radiocommunications dispose que tout utilisateur d'une station radioélectrique doit disposer d'un certificat d'opérateur, l'article 18 du même Règlement prévoyant pour sa part qu'aucune station d'émission ne peut être établie ou exploitée par un particulier ou par une entreprise quelconque sans une licence délivrée par le gouvernement du pavillon.

En droit français, ces exigences ont conduit à la création d'un certificat restreint de radiotéléphoniste (dit CRR) du service mobile maritime et du service mobile fluvial, tel que notamment réglementé par l'arrêté du 18 mai 2005.

En son article 1er, cet arrêté était ainsi rédigé :

- "1. Toute personne manoeuvrant une station radiotéléphonique de navire fonctionnant dans la gamme des ondes métriques (VHF), y compris lorsqu'elle comporte l'appel sélectif numérique (ASN), doit être titulaire du certificat restreint de radiotéléphonie du service mobile maritime, excepté lorsqu'un certificat restreint d'opérateur est exigé
2. Toute personne manoeuvrant une station du service radiotéléphonique sur les voies de navigation intérieure doit être titulaire au minimum du certificat restreint de radiotéléphoniste du service mobile fluvial ou d'un certificat restreint de radiotéléphoniste du service mobile maritime.
3. Le titulaire d'un certificat restreint d'opérateur, d'un certificat spécial d'opérateur ou d'un certificat général d'opérateur peut manoeuvrer les stations radiotéléphoniques mentionnées aux 1 et 2) du présent article".

C'est cette réglementation que les deux arrêtés déferés ont eu pour objet principal de modifier, dans une démarche présentée comme une nécessaire libéralisation et simplification de l'usage de la VHF, sans égard aucun avec la finalité du CRR ni les engagements internationaux de la France ou les préoccupations en matière de sécurité.

Et ce sans véritable concertation avec les professionnels concernés mais au contraire dans l'ignorance des réserves et oppositions manifestées par la plupart des acteurs du secteur, et plus spécialement des services de sauvetage en mer, tels que les CROSS ou de ceux en charge de la réglementation de l'usage des fréquences.

L'article 1er de l'arrêté du 22 février 2011 a ainsi modifié l'article 1er de l'arrêté du 18 mai 2005, pour voir supprimer, dans les eaux territoriales maritimes et les eaux intérieures françaises

- l'obligation de posséder le certificat restreint de radiotéléphonie pour l'utilisation d'une VHF portative d'une puissance maximale de 6 watts, laquelle n'exige désormais aucune qualification particulière ni aucune autorisation

- l'obligation de posséder le certificat restreint de radiotéléphonie pour l'utilisation de tout autre type de VHF, dès lors que la détention du permis plaisance maritime (option côtière) ou plaisance fluviale (option eaux intérieures) est désormais jugée suffisante, avec cette précision que l'arrêté du 7 mars 2011 a précisément été pris pour réformer le contenu desdits permis, intégrer à la formation dispensée des enseignements relatifs à la VHF et à son utilisation et ajouter 5 questions aux 25 déjà existantes pour la délivrance du permis (avec un droit à l'erreur porté de 4 à 5) , sans que toutefois les programmes relatifs à ces enseignements nouveaux ne soient réfléchis et préparés, et sans que les écoles n'y soient préparées.

Ces deux arrêtés, dont le second n'est que la conséquence du premier, s'agissant de la mise en oeuvre de la réforme du permis plaisance induite par ces nouvelles dispositions relatives à la VHF, doivent être annulés.

II. DISCUSSION

A / SUR LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Les deux arrêtés des 22 février et 7 mars 2011 ont respectivement été publiés au Journal Officiel des 26 février et 22 mars 2011. Cette publication fait seule courir le délai de deux mois pour agir en contestation de leur validité et de leur légalité.

La présente requête a été introduite avant l'expiration de ce délai, de sorte qu'elle est à ce titre recevable.

La Fédération Nationale des Bateaux Ecoles a par ailleurs intérêt à agir, dès lors que les arrêtés concernent des questions touchant aux règles de la navigation de plaisance et aux modalités de délivrance des permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur.

Ces sujets font le quotidien des membres de cette association loi 1901, dont la finalité est d'assurer la défense de leurs intérêts.

La Fédération Nationale des Bateaux Ecoles doit ainsi être déclarée recevable en son recours.

B / SUR LA LÉGALITÉ EXTERNE DES DEUX ARRÊTÉS

L'arrêté du 22 février 2011 a été pris conjointement par divers ministres, sans qu'il ne soit justifié ni de leur compétence pour statuer sur le domaine en cause, ni de leur qualité et de leurs attributions. Il n'est pas justifié de leur signature effective, hors toute délégation.

L'article L 42-4 du Code des Postes et communications électroniques donne pouvoir au seul ministre chargé des communications électroniques de déterminer par arrêté les catégories d'installations radioélectriques d'émission pour la manoeuvre desquelles la possession d'un certificat d'opérateur est obligatoire et les conditions d'obtention de ce certificat.

Il n'est pas établi que l'un des ministres, présentés comme signataires de cet arrêté, ait eu cette compétence dans ses attributions.

L'arrêté du 7 mars 2011 apparaît avoir été pris, pour le compte de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, par le directeur des affaires maritimes.

Toutefois il n'est pas justifié de sa délégation régulière de pouvoirs, l'autorisant à prendre cet arrêté en ce domaine.

Pas davantage il n'est établi que le ministère de l'écologie ait eu dans ses attributions les communications électroniques.

Dès lors l'annulation est encourue pour ces motifs.

C / SUR LA LÉGALITÉ INTERNE DES DEUX ARRÊTÉS

L'arrêté du 22 février 2011 méconnaît d'abord des normes internationales, légales ou réglementaires, qui lui sont supérieures et qui s'imposaient ainsi aux ministres qui l'ont pris conjointement.

Ils ne pouvaient, sans excéder leurs pouvoirs, prendre de telles dispositions.

Ainsi et en premier lieu, la France a ratifié la convention créant l'Union Internationale des Télécommunications. Elle en est adhérente et a approuvé le Règlement des Radiocommunications qui en est son annexe, lequel est d'ailleurs expressément visé et rappelé dans l'arrêté déféré.

Or l'article 18 de ce Règlement rappelle qu'aucune station d'émission ne peut être établie ou exploitée par un particulier ou une entreprise quelconque, sans une licence délivrée par le gouvernement du pavillon affiché par le bateau en cause.

L'article 47 dispose pour sa part que tout utilisateur d'une station radioélectrique doit disposer d'un certificat d'opérateur.

Ces dispositions internationales s'imposent à la France et à son gouvernement.

Elles ont d'ailleurs été au surplus, au moins partiellement, retranscrites dans la législation nationale.

Ainsi l'article L 41-1 du Code des Postes et des communications électroniques, en sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, et applicable depuis le 1er juillet 2006, énonce que sauf dans les cas mentionnés à l'article L 33-3 (qui ne concerne en rien la situation de l'espèce), l'utilisation de fréquences radioélectriques en vue d'assurer soit l'émission, soit à la fois l'émission et la réception de signaux est soumise à autorisation administrative.

L'article L 42-4 du Code des Postes et des communications électroniques, en sa rédaction issue de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 prévoit également la possession d'un certificat d'opérateur pour la manoeuvre d'installations radioélectriques d'émission.

Aucune de ces dispositions n'opère de distinction entre la navigation dans les eaux internationales ou les eaux territoriales et intérieures.

C'est dès lors en méconnaissance de ces dispositions internationales et législatives que les deux arrêtés ont été pris, puisqu'ils reviennent en réalité à dispenser certains utilisateurs de stations radioélectriques portatives ou non de toute autorisation administrative, et plus grave encore, de toute formation réelle à leur utilisation et de tout certificat attestant de leur maîtrise spécifique de ces installations.

L'article D 406-12 du Code des Postes et des communications électroniques, tel que résultant du décret n° 2005-399 du 27 avril 2005, publié au Journal Officiel du 30 avril 2005, dispose également que "la manoeuvre des installations de radiocommunications maritimes est effectuée par l'intermédiaire d'opérateurs titulaires du certificat visé à l'article L 42-4"

Un arrêté ministériel ne peut en aucun cas déroger à une disposition issue d'un décret, dont la valeur légale lui est supérieure dans l'ordonnancement juridique.

Or cet article D 406-12 n'opère pas de distinction entre les différentes installations de radioélectriques à bord des navires, et ne permettaient pas d'y déroger pour des stations portatives, quelles qu'en soient les caractéristiques, et encore moins pour des stations fixes, fût ce par l'intégration de quelques questions dans le permis de conduire les bateaux à moteur.

De même l'article 1er de l'arrêté du 5 août 1992, pris par le ministre des postes et télécommunications, indique en son article 1er que "les catégories d'installations radioélectriques d'émission pour la manoeuvre desquelles la possession d'un certificat d'opérateur est obligatoire sont :
(...) les installations du service mobile maritime et du service mobile maritime par satellite
les installations du service mobile fluvial".

Et l'article 2 de ce même arrêté souligne que les certificats d'opérateurs sont destinés à reconnaître l'aptitude professionnelle des opérateurs conformément au règlement des radiocommunication.

Les deux arrêtés déferés ont pareillement ignoré ces dispositions antérieures, dont il n'est pas justifié qu'elles ont été préalablement abrogées ou modifiées.

Il résulte ainsi clairement de la combinaison de ces différents textes que l'arrêté du 22 février 2011 a été pris en violation de dispositions de valeur législative ou réglementaire supérieure, ou en contradiction avec des dispositions antérieures non abrogées.

Son annulation doit donc être prononcée.

L'arrêté du 7 mars 2011 n'a été pris que pour l'application de l'arrêté du 22 février 2011, s'agissant du contenu des épreuves du permis de conduire des bateaux de plaisance et de leur sanction, incluant des questions relatives à la VHF.

Il doit donc suivre le sort de l'arrêté du 22 février 2011 et être pareillement annulé.

Au surplus les arrêtés du 22 février 2011 et du 7 mars 2011 créent une rupture injustifiée et arbitraire d'égalité entre les citoyens et les différents plaisanciers.

L'utilisation d'une station radioélectrique de type VHF qu'elle soit portative ou fixe n'est pas un équipement obligatoire à bord des navires de plaisance de moins de 24 mètres, pour lesquels la participation au SMDSM est uniquement volontaire.

Dès lors, il ne peut être légalement imposé à un candidat au permis plaisance de subir des épreuves portant sur la manoeuvre et l'utilisation d'une VHF.

A l'inverse, les personnes déjà titulaires d'un permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives au contenu de ce permis, ce qui représente au moins 2,9 millions de personnes depuis 1962, se voient autorisés à utiliser une station radioélectrique, sans que les arrêtés n'aient aucunement prévu les modalités les concernant et sans qu'ils n'aient envisagé les risques de rapide saturation de l'espace hertzien, au surplus par des personnes en maîtrisant mal ou peu le fonctionnement. Le risque de dérive est important (encombrement du réseau par des messages mal codés, bavardage sur les canaux réservés aux secours...)

Les utilisateurs de voiliers ne sont en revanche pas concernés par ces nouvelles dispositions réglementaires, réservées à la seule conduite des bateaux à moteur. Cela signifie qu'ils doivent au contraire demeurer titulaires d'un certificat d'opérateur pour faire usage d'une station radioélectrique de communication, alors que rien ne justifie cette différence de traitement et cette discrimination.

L'utilisation d'une station de radiocommunication embarquée sur un bateau, quel qu'il soit, obéit à des règles très strictes quant à son bon usage, et n'a rien à voir avec les caractéristiques du bateau sur laquelle elle est embarquée.

Or les incidences de ces dispositions sont graves en termes de sécurité. Elles conduiront à une inévitable saturation de l'espace hertzien, en particulier le long des côtes françaises, et d'empêcher ainsi les services de secours de réagir rapidement.

Pour ces motifs également, les deux arrêtés doivent être annulés.

D / SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE L 761-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

Il serait contraire à l'équité de laisser à la charge de la Fédération Nationale des Bateaux Ecoles les frais qu'elle a dû exposer pour engager le présent recours.

Il lui sera alloué une somme de 5 000 € en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à déduire ou suppléer au besoin d'office

Annuler les arrêtés ministériels des 22 février 2011 et 7 mars 2011

Allouer à la Fédération Nationale des Bateaux Ecoles une indemnité de 5.000 € en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative

fait à Vincennes, le

Pièces jointes : arrêtés ministériels des 22 février et 7 mars 2011