

N° 416109
Organisation de producteurs Pêcheurs
d'Aquitaine

3^e et 8^e chambre réunies
Séance du 21 octobre 2019
Lecture du 7 novembre 2019

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Dans le cadre la contestation des arrêtés ministériels relatifs à la répartition des quotas de pêche, est-il possible d'exciper de l'illégalité des décisions de l'autorité administrative ayant accepté le transfert des « antériorités » attachées à certains navires ? Telle est la question posée par la présente affaire.

Dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), l'Union européenne fixe chaque année les « totaux admissibles de capture » pour chaque espèce de poissons¹, dans le but d'assurer le caractère durable de la conservation et de l'exploitation des ressources. Ces totaux sont répartis sur décision du Conseil en « quotas » par Etat membre, le quota étant le maximum pouvant être pêché par l'ensemble des bateaux battant pavillon de cet Etat. Chaque Etat est ensuite responsable de la répartition interne de son quota. C'est dans ce cadre que le ministre chargé de la pêche a pris le 25 juin 2013 un arrêté portant répartition de certains quotas de pêche accordés à la France pour l'année 2013. Insatisfaite des sous-quotas qui lui avaient été attribués concernant trois espèces de poissons (le merlu, la sole et la baudroie), l'organisation de producteurs (OP) « Les Pêcheurs d'Aquitaine » a cherché à obtenir l'annulation de cet arrêté. Elle conteste devant vous l'arrêt du 29 septembre 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux, après avoir annulé le jugement de première instance pour irrégularité, a rejeté la demande d'annulation de l'arrêté.

Avant d'en venir à l'examen de la requête, il nous faut présenter plus en détail le cadre juridique de la répartition des quotas de pêche en droit français. Précisons d'emblée qu'en raison de la date de l'arrêté attaqué, il s'agit du cadre juridique antérieur à la refonte opérée par le décret du 26 décembre 2014² relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime, dont vous aviez eu à connaître dans une décision *Société Cobrenord* (13 décembre 2017, n° 403010, Inédit). Toutefois, vous aviez jugé qu'en raison du caractère « *ponctuel* » des modifications par rapport à la réglementation antérieure,

¹ A l'exception des espèces dont les stocks sont considérés comme suffisants.

² Décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014.

le décret du 26 décembre 2014 n'avait pas instauré un « régime nouveau » imposant la consultation préalable de l'Autorité de la concurrence. Sur le fond, ce que nous allons indiquer demeure donc pour l'essentiel valide dans le cadre juridique actuel.

L'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) permet de soumettre l'exercice de la pêche à un régime d'autorisation. Selon le deuxième alinéa, « ces autorisations ont pour objet de permettre à une personne physique ou morale pour un navire déterminé, d'exercer ces activités pendant des périodes, dans des zones, pour des espèces ou groupe d'espèces », ont une durée de douze mois et ne sont pas cessibles. L'autorisation est donc attribuée à un couple constitué du producteur et du navire. L'article L. 921-4 permet la répartition des quotas soit en sous-quotas à des organisations de producteurs qui en assurent la gestion, soit à des navires ou à des groupements de navires qui n'adhèrent pas à une organisation.

S'agissant des critères de répartition, l'article L. 921-2 en énumère trois : l'antériorité des producteurs, les orientations du marché et les équilibres économiques. De manière générale et en particulier dans la présente affaire, c'est le critère de l'antériorité qui joue un rôle déterminant. Les antériorités sont définies par l'article 1^{er} de l'arrêté réglementaire³ du 26 décembre 2006⁴ alors en vigueur comme des « références historiques se rapportant à l'activité de pêche maritime ou procédant d'échanges réalisés par une OP à une date donnée » et il est précisé qu'elles « constituent une méthode de calcul permettant de procéder à la répartition des quotas et non un droit permettant de revendiquer ces quotas ». L'article 5 de l'arrêté prévoit que l'antériorité est calculée d'après la moyenne des captures du ou des navires du producteur pour les années 2001, 2002, 2003⁵. Le sous-quota de chaque organisation de producteur, pour la composante « antériorités des producteurs » qui est la principale, est égale « au pourcentage que représente la somme des antériorités de ses producteurs au 1er janvier de l'année de répartition par rapport à la somme des antériorités des producteurs en 2001, 2002, 2003 » (article 9.1⁶).

Toute l'argumentation de l'OP Pêcheurs d'Aquitaine est fondée sur la contestation de la prise en compte par l'arrêté attaqué de mouvements d'antériorités intervenus pour trois navires : les navires Le Veni et Albator II, appartenant aux sociétés Servimar et La Paloma, gérées toutes deux par M. D... ; le navire P'Tit Bricoleur, appartenant à M. L.... Ces mouvements d'antériorités, opérés avant l'arrêté attaqué, l'ont été selon l'OP requérante dans des conditions irrégulières. Comme ils ont conduit les antériorités attachées à ces navires à quitter l'orbite de l'OP Pêcheurs d'Aquitaine pour celle d'autres OP, les sous-quotas de l'OP Pêcheurs d'Aquitaine en ont été réduits de manière significative.

³ Cet arrêté général présente en effet un caractère réglementaire, à la différence des arrêtés annuels de répartition des quotas de pêche qui en sont dépourvus (CE, 8 juillet 1992, *Fonds régional d'organisation du marché du poisson (FROM) et autres*, n° 133143, Inédit).

⁴ Arrêté du 26 décembre 2006 établissant les modalités de répartition et de gestion collective des possibilités de pêche (quotas de captures et quotas d'effort de pêche) des navires français immatriculés dans la Communauté européenne. Cf. aujourd'hui sur ce point l'article D. 921-1-14° du CRPM.

⁵ Cf. aujourd'hui l'article R. 921-38-3° ; la référence temporelle aux années 2001 à 2003 est demeurée inchangée.

⁶ Cf. aujourd'hui l'article R. 921-51.

Au-delà du cas d'espèce, la démarche de l'organisation requérante s'inscrit dans une critique de la « patrimonialisation des droits de pêche ». Comme l'affirment les dispositions que nous avons citées, les autorisations de pêche ne sont pas cessibles : le système de répartition individualise les droits de chaque producteur, le cas échéant après une sous-répartition par l'organisation de producteurs, mais cela ne signifie pas que le producteur dispose de ces droits. Ceux-ci peuvent être réduits chaque année en application des décisions du Conseil de l'Union européenne sur les totaux admissibles de capture et les pouvoirs publics nationaux disposent en outre de diverses prérogatives de régulation limitant l'opposabilité des antériorités. Toutefois, l'antériorité est de fait prise en compte dans le prix de vente des navires d'occasion, ce qui conduit à divers effets pervers, tels qu'un renouvellement insuffisant de la flotte, l'achat d'un navire neuf pouvant conduire à la perte de l'antériorité, et des difficultés accrues d'installation des jeunes patrons de pêche. Ces constats généraux ne sont pas contestés et sont corroborés par un rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux⁷, qui a estimé que ces éléments immatériels pouvant expliquer jusqu'à 75 % du prix d'un navire d'occasion. L'OP Pêcheurs d'Aquitaine voit dans la présente affaire une illustration de cette dérive.

1. Son premier moyen est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en jugeant qu'il n'était pas impossible de dissocier le couple producteur/navire pour l'attribution des antériorités. La cour a commencé par présenter le cadre juridique du litige. Après avoir cité les dispositions pertinentes de l'arrêté réglementaire du 26 décembre 2006, la cour a considéré qu'il « découle (...) de cette réglementation que, même si les producteurs ne peuvent pas les céder, dès lors que les antériorités n'ont pas la nature de droits de pêche, des transferts d'antériorité entre producteurs d'une même OP et d'OP différentes se rapportant à l'activité de pêche d'un navire objet d'une cession et pris en compte dans les possibilités de pêche d'une OP par l'intermédiaire de son propriétaire adhérent à l'OP sont possibles, sous réserve d'être autorisés par l'administration avec l'accord de l'OP ou des OP concernées » et que la requérante n'était donc « pas fondée à soutenir que, pour la répartition des quotas de pêche en fonction des antériorités des producteurs adhérents aux OP, il est « impossible de dissocier le couple producteur / navire » ».

L'OP se prévaut de l'article L. 921-1 du CRPM qui prévoit l'absence de cessibilité des autorisations de pêche. Mais la cour a bien résumé l'état du droit. L'article 10 de l'arrêté du 26 décembre 2006 prévoit plusieurs hypothèses de « mouvements des producteurs ou des navires », telles que la démission d'un producteur d'une OP, la démolition d'un navire ou le transfert d'un navire actif entre deux producteurs. Ces dispositions permettent, selon diverses modalités faisant souvent intervenir un pouvoir d'approbation du ministère, un transfert d'antériorités d'un « couple producteur / navire » vers un autre couple, que le couple ait été dissocié en raison d'un changement de producteur ou d'un changement de navire. L'OP ne soutient pas que l'article 10 de l'arrêté est illégal et un tel moyen serait d'ailleurs nouveau en cassation. Vous écarterez donc le premier moyen.

⁷ IGF-CGAAER, *Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche*, octobre 2012.

2. Les deux moyens suivants sont tirés de ce que la cour aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en écartant l'argumentation fondée sur l'irrégularité des transferts d'antériorités intervenus, d'une part pour le navire « P'tit Bricoleur » et d'autre part pour les navires « Le Veni » et « Albator II ».

Nous estimons cependant que cette contestation était radicalement inopérante ou, en d'autres termes, que l'OP ne pouvait utilement exciper de l'irrégularité des transferts d'antériorité à l'appui de sa contestation de l'arrêté de répartition des quotas de pêche. Si vous nous suivez, vous pourrez substituer ce motif de pur droit aux motifs retenus par la cour, qui a répondu sur le fond à ces critiques (CE, 20 mai 1994, *Gouelo*, n° 143680, Rec.).

Tout d'abord, c'est bien par des décisions que le ministre chargé de la pêche a autorisé les transferts d'antériorité. S'agissant du P'Tit Bricoleur, il ressort tant des constatations de l'arrêt attaqué que des explications de l'OP requérante que l'administration a autorisé un protocole de transfert dans le cadre de la cession du navire par son ancien armateur, M. P..., à M. L..., puis le transfert des antériorités du P'Tit Bricoleur vers un autre navire appartenant à M. L..., dénommé le Solitaire, à la suite du désarmement du P'Tit Bricoleur. S'agissant des deux navires appartenant aux sociétés gérées par M. D..., les transferts ont été opérés vers deux autres navires appartenant à ces sociétés mais affiliés à une autre OP, Pêcheurs de Bretagne. En réponse à une mesure d'instruction de votre 3^e chambre, le ministre a produit les courriers des deux gérants concernés demandant ces transferts à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), ainsi que les captures d'écran de l'application de suivi des transferts d'antériorités. Selon les termes du ministre, il n'existe pas de décision formelle de l'administration répondant à ces demandes de transfert mais la validation dans l'application par les services de la DPMA « révèle une décision d'acceptation ».

Ces décisions ne peuvent être considérées comme des mesures préparatoires à l'arrêté de répartition des quotas de pêche, ce qui permettrait d'invoquer leur illégalité. En effet, elles produisent par elles-mêmes des effets de droit, tant pour l'OP à laquelle appartient le producteur bénéficiaire de la décision que pour le producteur lui-même. Et si ces décisions sont prises en compte dans la répartition des quotas, elles ne constituent pas une étape de la procédure d'élaboration de cette dernière. Elles ne répondent donc pas à la définition que donnait le professeur Chapus des mesures préparatoires, qui sont « *uniquement des décisions qui sont un élément de la procédure d'élaboration d'une autre décision, et qui n'ont pas d'autre effet juridique que de rendre possible l'édiction de cette décision* »⁸.

Dès lors que les décisions autorisant les transferts d'antériorité sont des actes faisant grief, contestables en tant que tels, l'opérance de l'exception d'illégalité est subordonnée aux conditions fixées par votre jurisprudence *Sodemel* (CE, Sect., 11 juillet 2011, n° 320735, Rec.). Or, à l'évidence, les décisions d'autorisation des transferts ne constituent pas la base légale de l'arrêté de répartition des quotas et celui-ci n'a pas été pris pour leur application. Elles constituent seulement des éléments pris en compte dans l'opération de répartition.

⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13^e édition, §680.

En affirmant l'inopérance de cette exception d'illégalité, vous empêcherez les organisations de producteurs de contester ces décisions relatives aux transferts à l'occasion de l'arrêté de répartition. Vous leur permettrez néanmoins de les contester directement. Ceci soulève d'ailleurs quelques interrogations concernant le délai dans lequel de tels recours pourraient être exercés, compte tenu de l'absence apparente de notification de ces décisions aux OP. Les craintes que vous pourriez nourrir concernant la sécurité juridique peuvent toutefois être tempérées par l'application de votre jurisprudence *C...* (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 387763, Rec.) sur le délai raisonnable dans lequel le recours juridictionnel doit être exercé à défaut de notification des voies et délais de recours. Il pourrait également être envisagé une notification plus formalisée de ces décisions par l'administration.

Au bénéfice de cette substitution de motifs, vous écarterez donc les deux derniers moyens du pourvoi.

PCMNC au rejet du pourvoi.