

N° 459789

La Prud'homie des patrons pêcheurs de la Seyne-sur-Mer-Saint-Mandrier

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 06 juillet 2022

Lecture du 18 juillet 2022

Conclusions

Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Il n'est pas si fréquent que vous ayez à vous pencher sur la nature juridique d'organismes dont la création remonte au X^{ème} siècle. Vous savourerez – nous l'espérons - ce plaisir rare en vous penchant sur le cas des prud'homies de pêcheurs, communautés de pêcheurs connues sous ce nom sur le littoral de la Méditerranée. S'agit-il d'organismes de droit privé ou d'établissements publics ?

1. Nous ne nous attardons pas sur le litige au fond, si ce n'est pour vous expliquer les raisons de son cheminement jusqu'à vous.

La Prud'homie de La Seyne-sur-Mer - Saint-Mandrier possède une part importante d'un immeuble à La Seyne-sur-Mer. L'un des copropriétaires a engagé un litige indemnitaire et a obtenu gain de cause devant le juge judiciaire qui a condamné solidairement les autres copropriétaires à lui verser certaines sommes. Il a ensuite engagé une procédure de saisie attribution afin d'obtenir les sommes dues sur le compte des débiteurs, et notamment celui de la Prud'homie.

Toutefois, celle-ci a contesté la procédure devant le juge de l'exécution près le tribunal judiciaire de Toulon afin que celui-ci constate qu'elle est une personne publique et qu'en conséquence, ses biens sont insaisissables, en application de l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques¹.

Le tribunal judiciaire a alors saisi le tribunal administratif de Toulon d'une question préjudicielle en deux temps : la Prud'homie de pêcheurs constitue-t-elle ou non un établissement public ? Si tel est le cas, peut-elle voir saisie une somme présente sur son compte bancaire par le biais d'une saisie mobilière de droit privé pratiquée à son encontre en sa qualité de copropriétaire condamnée par le juge judiciaire ?

¹ L'insaisissabilité des biens découle d'un principe général du droit dégagé par l'arrêt bien connu du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899 « Association syndicale du canal de Gignac ». Voir aussi Cour de cassation, Civ., 22 décembre 1987, Bureau de recherches géologiques et minières, Grands arrêts de la jurisprudence civile n° 114 ; Conseil constitutionnel, n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986

Le tribunal administratif a estimé que la Prud'homie avait la qualité d'organisme de droit privé investi d'une mission de service public, et non pas d'établissement public, ce qui l'a dispensé de répondre à la seconde question.

La Prud'homie vous saisit contre ce jugement, rendu en premier et dernier ressort, en application de l'article R. 811-1 du code de justice administrative.

2. Comme cela est bien connu, un établissement public est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière et soumise au principe de spécialité, qui est sous la tutelle d'une autorité publique et est régie par un certain nombre de règles de droit public s'agissant de son organisation.

La configuration la plus simple pour qualifier un organisme est celle de la détermination par la loi ou, à défaut, révélée par une intention du législateur à laquelle le juge se réfère alors. Lorsque tel n'est pas le cas, un faisceau d'indices conduit, en application de la jurisprudence bien connue du Tribunal des conflits Association syndicale du Canal de Gignac, à opérer cette qualification. Dans ce faisceau, sont pris en compte l'origine de l'organisme, sa finalité, le statut de son personnel, ses relations avec l'autorité publique et ses prérogatives de puissance publique.

Ainsi que le souligne le commentaire aux Grands arrêts de la décision précitée : « Dans les appréciations délicates auxquelles il doit ainsi procéder, le juge tient compte également de considérations d'opportunité en recherchant s'il est souhaitable de reconnaître à l'organisme en cause un statut de droit public, avec toutes les conséquences juridiques, administratives et financières qui en découlent ».

Sans être exhaustive, rappelons-en quelques grandes illustrations.

Du côté de la qualification en établissement public, on peut citer les associations syndicales autorisées (ASA) (décision précitée Canal de Gignac), au regard notamment des prérogatives de puissance publique importantes dont elles disposaient, ainsi que par exemple l'Institut national des appellations d'origine contrôlée (INAO, CE Section, 13 novembre 1959, Navizet, p. 592), au regard notamment des règles de désignation de ses membres, de la tutelle ministérielle et du mode de financement, ou encore le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI, CE, 22 mai 2019, n° 427786, aux Tables), au regard cette fois essentiellement de sa finalité.

Du côté de la qualification en organisme de droit privé, rappelons d'abord que le Conseil d'Etat, par sa décision d'Assemblée Monpeurt (31 juillet 1942, au Recueil) a précisé que des organismes chargés d'une mission de service public disposant, à cette fin, de prérogatives de puissance publique, ne revêtaient pas nécessairement la qualité d'établissement public et pouvaient être qualifiés d'organismes privés chargés d'une mission de service public. Avaient déjà été qualifiés comme tels les caisses locales de sécurité sociale dès 1935 (CE, 20 décembre 1935, Etablissement Vezia, n° 39234).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Puis l'ont été les ordres professionnels (CE, 2 avril 1943 Bouguen, n° 72210), les fédérations départementales de pêche (CE, 30 avril 1951, Pannetier, au Recueil, p. 240), les fédérations départementales de chasseurs (4 avril 1962, C...), les comités de pêche (CE, 8 juin 1998, Comité national des pêches maritimes, n° 164980, aux Tables, point jugé implicitement et ressortant clairement des conclusions de Thierry-Xavier Girardot), les centres régionaux de lutte contre le cancer (TC, 20 novembre 1961, Centre régional de lutte contre le cancer Eugène Marquis, au Recueil), ou encore les associations communales de chasse agréées (TC, 9 juillet 2012, Avocat-Maulaz et autres c/ Association communale de chasse agréée d'Abondance, n° C3861, au Recueil).

Dans ses conclusions sur la décision C..., auxquelles nous nous référerons à plusieurs reprises, le Président Braibant s'est, malgré des indices nombreux en sens inverse, fondé essentiellement sur la finalité de l'organisme – à savoir la représentation des intérêts des chasseurs – pour estimer qu'il s'agissait d'associations d'intérêt privé plutôt que de services d'intérêt général.

3. Il est temps d'en venir à l'application de ce faisceau d'indices pour les Prud'homies de pêcheurs, en l'absence de qualification textuelle.

Vous exercez en cassation un contrôle de qualification juridique (29 décembre 1993, Société Pierre Chevance, n° 123345, au Recueil).

Précisons que par un avis de la Section des travaux publics du 6 février 1962, exprimé à l'occasion d'un arrêté ministériel entérinant leurs pouvoirs et attributions, le Conseil d'Etat s'est penché sur les prud'homies de pêche, sans toutefois trancher la question qui nous intéresse, même si nous en évoquons certains éléments.

Par ailleurs, il va de soi, comme l'a d'ailleurs relevé le tribunal administratif, que de la circonstance que les Prud'homies n'apparaissent pas dans la liste établie par l'étude relative aux établissements publics adoptée par l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat le 15 octobre 2009, il ne se déduit aucune conséquence juridique directe.

Si certains éléments peuvent donner prise à hésitation dans le sens d'une définition comme établissement public, il nous semble que la balance penche très sérieusement en faveur de la qualification d'organisme privé.

Examinons successivement quatre points, relatifs à l'origine et à la finalité de ces organismes, à leurs pouvoirs et missions, à leur mode d'organisation, sans oublier d'éventuelles considérations d'opportunité.

Premièrement, l'origine de leur création, qui se traduit encore par leur finalité actuelle, ne correspond pas, selon nous, prioritairement à une préoccupation première d'intérêt général, mais plutôt d'organisation de la profession.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les Prud'homies, qui n'existent qu'en Méditerranée, ont fait l'objet de plusieurs travaux de recherche², et d'une étude de Sébastien Mabile³, relatant leur genèse et leurs évolutions ou, devrions-nous dire plutôt, leurs permanences.

Créée de manière empirique à Marseille au Xème siècle, elles ont ensuite été reconnues par le pouvoir royal comme un organisme professionnel au XVème siècle. Le premier texte régissant véritablement leur organisation est l'Ordonnance de la Marine de Colbert d'août 1681, qui fixe notamment le mode d'élection de ses membres et fait obligation à tous les patrons pêcheurs propriétaires de leur bateau d'être membres de la prud'homie, laquelle est chargée de réglementer la profession et de veiller à la discipline de ses membres.

La Prud'homie a résisté à la Révolution, alors qu'il a été mis fin aux corporations de métiers. Le décret des 3 et 9 septembre 1791 adopté par l'Assemblée nationale constituante dispose ainsi que « la juridiction des prud'hommes, établie à Marseille et à Toulon, subsistera provisoirement dans sa forme actuelle, et avec la compétence que lui accordent les lois et les règlements », dérogeant ainsi au décret des 2 et 17 mars 1791 portant suspension de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissements des droits de patente, dit décret d'Allarde, ainsi qu'à la loi du 14 juin 1791 dite loi Le Chapelier. Avec les tribunaux de commerce, les prud'homies de pêcheurs sont ainsi les seules « juridictions » de l'Ancien Régime à demeurer après la Révolution.

L'institution des gardes jurés et des prud'hommes a été consacrée par un décret-loi du 9 janvier 1852 complété par quatre décrets du 4 juillet 1853 portant règlement sur la pêche maritime côtière dans les 4 premiers arrondissements maritimes et par le décret du 19 novembre 1859 portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le 5e arrondissement maritime.

Précisons, afin de cerner le champ d'application des dispositions qui vont nous intéresser, que « l'arrondissement maritime » mentionné par le décret de 1859 correspond au découpage administratif des compétences des préfets maritimes. Il existait alors 5 arrondissements, les quatre autres étant Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort⁴. L'arrondissement de Toulon couvre et couvrait l'ensemble du littoral méditerranéen. La réglementation du 19ème siècle permettait aussi la création de prud'homies dans les ports de Manche et Atlantique. Mais aujourd'hui – et depuis plusieurs décennies au moins – il n'en existe qu'en Méditerranée et on en dénombre 33⁵.

² François Feral, La Prud'homie des pêcheurs de Palavas : étude de la mort d'une institution, thèse de droit public, Université Montpellier I, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1980 ; Delphine Rauch, Les prud'homies de pêche à l'époque contemporaine (1790-1962) : la permanence d'une institution hybride en Méditerranée française. Droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2014 ; A. Brès, Valoriser les usages par une institution corporative : prud'homies de pêche méditerranéennes, recueil établi par Pierre Mouserou, Institut des usages, 2020 ; Edwin Maturo, Jurisclasseur Procédures Formulaire, V° Prud'homies pêcheurs, Fasc.10, 3 mars 2016

³ Sébastien Mabile, Analyse juridique relative à l'institution prud'homale en Méditerranée, étude pour la Prud'homie de pêche de Saint-Raphaël, mai 2007

⁴ Aujourd'hui il n'y a plus que 3 préfets maritimes basés à Cherbourg, Brest et Toulon

⁵ Décret n° 93-56 du 5 janvier 1993 fixant les limites des prud'homies de pêche dans les eaux méditerranéennes

La Prud'homie de La Seyne-sur-Mer, qui nous intéresse directement, relève ainsi du décret du 19 novembre 1859, couvrant le littoral méditerranéen. Son article 4 dispose que « l'institution de communautés ou juridictions de pêcheurs, connue dans la Méditerranée sous le nom de prud'homies, sera désormais régie par les dispositions suivantes qui abrogent tous les actes antérieurs sur la matière en ce qu'ils ont de contraire au présent décret ». Ce décret, pour partie modifié en 1990⁶, prévoit que toute création, extension, ou suppression de prud'homie relève d'un décret pris sur le rapport du ministre chargé de la marine⁷.

Ce rappel historique témoigne clairement de ce que la finalité originelle – et, selon nous, persistante – est de permettre l'organisation d'une corporation. Il s'agit d'assurer la défense des intérêts des pêcheurs du pourtour de la Méditerranée, ainsi que de gérer en commun les ressources halieutiques. Ainsi que le souligne François Feral, auteur d'une thèse sur le sujet⁸, les Prud'homies représentent « l'expression juridique d'une communauté de personnes partageant les mêmes préoccupations économiques, les mêmes domaines de pêche, la même culture traditionnelle ».

Et si elles ont été créées par un décret, d'une part, des pratiques coutumières préexistaient et ont été en quelque sorte seulement cristallisées par ce texte, circonstance que le Président Braibant a prise en compte en soulignant le caractère « spontané » de la création s'agissant des fédérations de chasseurs dans ses conclusions précitées. D'autre part, ce décret ne manifeste pas une intention de les ériger en établissement public.

Deuxièmement, les missions et les pouvoirs des Prud'homies traduisent l'existence de certaines prérogatives de puissance publique, mais elles demeurent limitées.

Les prud'homies déterminent les tours de rôle et lieux de départ affectés à chaque genre de pêche, l'ordre de calage des filets, ainsi que toutes mesures d'ordre et de précaution (article 17 du décret de 1859). Elles sont, en outre, en charge du règlement des différends entre pêcheurs en rendant des sentences immédiatement exécutoires (articles 23 et 24 du décret de 1859, auquel renvoie l'article L. 261-1 du code de l'organisation judiciaire).

L'article L. 942-2 du code rural et de la pêche maritime fait référence aux prud'hommes pêcheurs assermentés pour indiquer qu'ils sont habilités à rechercher et constater les infractions prévues et réprimées par le code dans le ressort territorial dont ils relèvent. Pour ce faire, ils disposent de différents pouvoirs : contrôle d'identité (L. 942-3), accès aux locaux (L. 942-4), possibilité de monter à bord d'un navire pour examiner les équipements et captures (L. 942-5), vérification des documents professionnels, recueil de témoignages et prélèvements

⁶ Décret n° 90-95 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les zones de pêche non couvertes par la réglementation communautaire de conservation et de gestion

⁷ Article 51

⁸ François Feral, La Prud'homie des pêcheurs de Palavas : étude de la mort d'une institution, thèse de droit public, Université Montpellier I, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1980

(L. 942-6), droit de requérir la force publique (L. 942-8) et possibilité d'appréhender des équipements de pêche (L. 943-1).

Elles ont ainsi une activité de nature juridictionnelle ainsi que certains pouvoirs de police ou réglementaire. Ainsi que le souligne le Président Braibant, « la police appartient par nature aux collectivités publiques et (...) ne doit être, en principe, ni concédée, ni déléguée. Toutefois, « il arrive fréquemment, notamment en matière de police spéciale, que l'Etat associe des particuliers ou des groupements privés à l'exercice de ses fonctions répressives ». Ces pouvoirs de police spéciale ne nous paraissent donc pas déterminants à eux seuls dans notre appréciation.

Il faut nous arrêter un instant sur la mission juridictionnelle des prud'homies. L'avis de la Section des TP du 6 février 1962 a qualifié d'administratifs les règlements prud'homaux qu'elles édictent et leur a certes reconnu un pouvoir de nature juridictionnelle, exclusif de toute voie de recours devant une autre juridiction, ainsi qu'un rôle d'auxiliaire de justice dans l'exercice de la police côtière, en concourant à la constatation des infractions.

Par ailleurs, la CJCE a retenu que « la prud'homie de pêche de Martigues-France ne constitue pas une juridiction au sens de l'article 234 CE » (CJCE, 14 mai 2008, Prud'homie de pêche de Martigues – France, affaire C-109/07), mais ce « au sens de » empêche, selon nous, d'en tirer des conséquences directes sur notre propre travail de qualification, si ce n'est pour souligner que si les textes évoquent l'aspect juridictionnel, nous pensons aussi qu'il ne s'agit pas d'une juridiction avec toutes les exigences que ce terme impose, et que la qualification d'organisme de droit privé, si vous nous suivez, empêchera une telle qualification dans son acception classique. Ceci ne nous arrête pas, puisque des ordres professionnels ont aussi des compétences juridictionnelles tout en étant des organismes privés, même s'il faut souligner la particularité tenant à sa citation dans la liste des juridictions d'attribution du code de l'organisation judiciaire, comme évoqué précédemment.

Troisièmement, leur mode d'organisation et de fonctionnement fait aussi pencher la balance dans un sens privé.

Tout d'abord, nous avons une nuance de lecture avec le TA sur le point suivant – qui ne renverse toutefois pas son analyse globale - : il a retenu que l'adhésion à la Prud'homie ne revêtait pas un caractère obligatoire pour les patrons pêcheurs, en vertu de l'article 5 du décret précité du 19 novembre 1859 modifié. Or, cet article évoque effectivement l'idée de « demander à appartenir » laissant penser à une forme d'adhésion volontaire, mais ce n'est que pour le choix de la circonscription précise de rattachement, le début de l'article prévoyant quant à lui que « sont seuls membres des communautés de prud'hommes les patrons pêcheurs titulaires d'un rôle d'équipage » avec certaines conditions. Cette mention pourrait signifier seulement que d'autres types de membres ne sont pas prévus, mais nous pensons que l'esprit global du texte est bien le caractère obligatoire de l'adhésion.

Par ailleurs, des élections prud'homales ont lieu tous les trois ans pour désigner les conseillers qui ont en charge le règlement des différends entre pêcheurs.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

S'agissant des ressources de la prud'homie, elles se composent d'une contribution dite de « demi-part », des amendes prononcées par la prud'homie, des rentes sur l'Etat et d'autres revenus de biens meubles et immeubles leur appartenant (article 35 du décret de 1859). Elles ne sont ainsi pas alimentées par des ressources fiscales ou parafiscales. Et les règles de la comptabilité publique ne s'appliquent pas à elles.

Elles recrutent, par ailleurs, librement leurs salariés, qui n'ont pas la qualité d'agents publics, point qui n'est pas déterminant à lui seul, mais peut être pris en compte comme un indice. L'étude du Conseil d'Etat sur « Les pouvoirs d'enquête de l'administration » souligne ainsi que certains de leurs pouvoirs ont été réduits à l'occasion des modifications intervenues avec la codification du livre IX du code rural et de la pêche maritime, parce qu'ils « ne sont pas des agents publics ».

Contrairement à ce qui est soutenu, si la Cour de cassation a reconnu l'intérêt à agir d'une prud'homie à la suite de la pollution d'un étang, compte tenu de ses compétences territoriales en matière d'organisation de la pêche, on ne peut déduire de son arrêt qu'elle s'est nécessairement estimée être en présence d'un organisme de droit privé.

Enfin, malgré un certain contrôle de l'administration, qui n'est d'ailleurs guère propre aux organismes publics - pensons aux caisses de sécurité sociale - les éléments d'organisation et de fonctionnement sont clairement orientés vers le droit privé. Elles sont « des groupements institutionnalisés, et non des administrations personnalisées » pour paraphraser le Pdt Braibant.

Quatrièmement, et parce que cela non seulement n'est pas interdit mais fait partie de l'analyse globale du juge, nous ne pensons pas que des considérations d'opportunité justifient, malgré ce faisceau d'indices, de positionner les Prud'homies dans la famille des établissements publics.

Nous ne voyons pas, en effet, de raison qui, malgré une absence de qualification textuelle et malgré un faisceau d'indices conduisant à une nette dominante privée, devrait néanmoins, en opportunité, vous conduire à retenir la qualification d'établissement public. La seule question de l'insaisissabilité des biens ne nous arrête pas à cet égard, car un même souci de protection des biens de certains organismes privés importants conduirait à une acception trop extensive de la notion. Et ce seul intérêt serait, en outre, bien amoindri par les autres conséquences importantes qu'une telle qualification impliquerait, notamment en termes de budget ou de recrutements, et qui ne correspond pas à la pratique actuelle telle que nous la comprenons.

A vrai dire, la prise en compte de l'opportunité nous conforte même plutôt dans le sens de la qualification d'organisme privé. Il serait quelque peu paradoxal que vous confériez aux prud'homies une qualification d'établissement public alors que les comités de pêche sont quant à eux des organismes privés. Cette qualification résulte de la loi elle-même s'agissant du comité national (article L. 912-2 du code rural et de la pêche maritime) et, comme nous l'avons dit, de votre jurisprudence, bien qu'implicite, s'agissant des autres comités (voir,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

outre la décision précitée de 1998, celle plus récente du 27 novembre 2020, CDPMEM du Morbihan, Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, n°s 431420, 431390).

Or, les points de ressemblance entre ces structures et les prud'homies sont nombreux, en termes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que de contrôle exercé par l'administration. Le comité national des pêches maritimes et/ou les comités régionaux (y compris en Méditerranée) assurent les mêmes missions que les prud'homies, en application du code rural et de la pêche maritime, qui les évoque comme des « organisations professionnelles » : délivrance d'autorisations de pêche⁹, recrutement de gardes-jurés chargés, comme les prud'hommes de rechercher et constater les infractions¹⁰, adoption de mesures de gestion et régulation des activités de pêche rendues obligatoires par l'administration¹¹, étant précisé que pour les Prud'hommes ces décisions sont prises « sous l'autorité du commissaire de l'inscription maritime »¹².

Au total, ni le faisceau d'indices, ni des considérations majeures d'opportunité ne plaident pour une inclinaison publique.

Nous vous proposons de regarder la Prud'homie des patrons pêcheurs de La Seyne-sur-Mer - Saint-Mandrier comme un organisme de droit privé, qui est pour partie chargé de missions de service public, et essentiellement de l'organisation de la profession.

Vous ne prononcerez certes aujourd'hui que sur la Prud'homie des patrons pêcheurs de La Seyne-sur-Mer - Saint-Mandrier, mais votre position vaudra pour les autres Prud'homies de pêche, au regard des dispositions communes qui leur sont applicables et de la similarité de leurs missions, sauf à ce que l'une d'elles fasse état, le cas échéant, dans un autre contentieux, de spécificités telles que le faisceau d'indices serait inversé. Mais nous devons dire que les proximités fortes entre ces structures conduiraient sans doute à une solution identique et ce serait d'ailleurs souhaitable.

Par ces motifs, nous concluons :

- Au rejet du pourvoi
- A ce que la Prud'homie des patrons pêcheurs de la Seyne-sur-Mer-Saint-Mandrier verse la somme de 3 000 euros à M.A... au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

⁹ Article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime

¹⁰ Article R. 912-21 du code rural et de la pêche maritime

¹¹ Articles R. 912-15 et R. 912-31

¹² Article 17 du décret de 1859