

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1801790

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SYNDICAT PROFESSIONNEL DES PÊCHEURS
PETITS MÉTIERS D'OCCITANIE (SPMLR)**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Rousseau
Rapporteur

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^{ème} Chambre)

M. Lauranson
Rapporteur public

Audience du 17 juin 2021
Décision du 15 juillet 2021

395-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 409401 du 30 mars 2018, enregistrée au greffe du tribunal le 6 avril 2018, le Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Montpellier, en application des dispositions de l'article R. 312-10 du code de justice administrative, les conclusions de la requête présentée par le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie dirigées contre l'arrêté du 10 février 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone "océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée" pour l'année 2017.

Par cette requête, enregistrée le 11 avril 2017, un mémoire complémentaire présenté devant le Conseil d'Etat le 10 juillet 2017 et enregistré au greffe du tribunal, un mémoire en réplique parvenu le 20 juin 2018, le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie (ex Languedoc-Roussillon) (SPMLR), représenté par la SCP B, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, demande au tribunal

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 février 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone "océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée" pour l'année 2017 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que l'arrêté attaqué est illégal :

- faute d'avoir été soumis pour avis à la commission consultative de la gestion des ressources halieutiques ;

- dès lors qu'il méconnaît l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, faute pour le ministre d'avoir fait connaître la méthode de mise en œuvre des critères de répartition des quotas de pêche ;

- au motif qu'il se fonde sur les articles R. 921-35 et R. 921-38 du code rural et de la pêche maritime qui méconnaissent le règlement du 11 décembre 2013 en ce qu'ils prévoient, dans les modalités d'attribution des sous-quotas de pêche, l'utilisation d'un critère d'antériorité et ne prévoient en revanche pas le recours à un critère environnemental ;

- au motif que la ministre a commis une erreur d'appréciation en prenant excessivement en compte le critère d'antériorité au détriment du critère socio-économique ;

- car il méconnaît le principe d'égalité dès lors que les sous-quotas répartis au titre des prises accessoires des navires n'adhérant pas à une organisation de producteurs sont différents selon que les navires sont actifs en Atlantique ou en Méditerranée.

Par des mémoires en défense et un bordereau de pièces, enregistrés les 14 mars, 19 mars et 23 mai 2018, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête en soutenant que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 29 juin 2018, rectifié le 2 juillet suivant, la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française, le Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et la Prud'homie des Pêches de la Ciotat, représentés par la SCP B, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, demandent au tribunal d'admettre leur intervention et d'annuler l'arrêté du 10 février 2017.

Ils soutiennent que :

- en méconnaissance de l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013, le ministre n'a jamais indiqué les conditions dans lesquelles il entendait combiner les trois critères de répartition énoncés à l'article R 921-35 du code rural et de la pêche maritime ;

- l'article R 921-35 ne prévoit pas la prise en considération d'un critère environnemental dans la répartition des quotas nationaux alors que, selon l'article 17 du règlement du 11 décembre 2013, les Etats membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique ;

- la répartition des quotas en France révèle des discriminations patentées en ce que les différentes positions des opérateurs sont irrémédiablement figées en répartissant les possibilités de pêche en fonction des antériorités.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'arrêté du 15 novembre 2011 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2011 fixant le ressort territorial, le siège des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que le nombre des membres de leur conseil ;
- l'arrêté du 29 mars 2012 portant nomination au conseil du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ;
- 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. Rousseau, premier conseiller,
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public,
- et les observations de Me B, représentant le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française, le Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et la Prud'homie des Pêches de la Ciotat.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, qui a pour objet social la défense des droits et des intérêts de l'ensemble des unités de pêche petits métiers de la région Occitanie et en particulier des personnes physiques ou morales qui y exercent leurs activités professionnelles, demande au tribunal d'annuler arrêté du 10 février 2017 par lequel la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a fixé les modalités de répartition du quota de thon rouge pour l'année 2017.

Sur l'intervention de la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française, du Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et de la Prud'homie des Pêches de la Ciotat :

2. Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

3. Aux termes de l'article 2 des statuts de l'association la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française : « *Cette association a pour objet d'assurer la défense des intérêts des patrons et marins de la petite pêche artisanale, celle-ci s'entendant comme celle pratiquée par des navires de moins de 12m dont le propriétaire est embarqué, opérant pour des sorties à la journée avec un effectif maximum de trois personnes , utilisant essentiellement les arts dormants comme la ligne, le casier, le filet ou le piège, et ne pratiquant les arts trainants, comme le chalut ou les dragues à coquillages, que de façon saisonnière dans le cadre de leur polyvalence. Pour assurer cette mission l'association engagera toute action jugée nécessaire pour, notamment : (...)* 3. *Exprimer au nom des acteurs du segment Petite Pêche un ensemble de revendications portant sur les conditions d'accès aux ressources halieutiques, aux zones de pêche, au marché et à la gouvernance et visant à obtenir équité et justice dans la mise en œuvre des politiques publiques* »

4. Le Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var dont le fonctionnement est régi par un règlement intérieur du 16 février 2017 énonce en son article 2 qu'il regroupe l'ensemble des membres des professions qui, quel que soit leur statut, se livrent aux activités de production des produits de la pêche maritime et des élevages marins dans sa circonscription territoriale telle qu'elle est définie par l'arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine du 15 novembre 2011 dont le ressort territorial est le Var. En vertu des dispositions du II de l'article L. 912-3 du code rural et de la pêche maritime, il a pour objet d'assurer la représentation et la promotion, au niveau départemental, des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin et d'assurer, auprès des entreprises de pêche et des salariés de ces entreprises, une mission d'information et de conseil.

5. La Prud'homie des pêcheurs de la Ciotat, organisme professionnel, créé le 1^{er} janvier 2009, dont la répartition du thon rouge en Méditerranée affecte son périmètre de pêche justifie d'un intérêt suffisant à demander l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué.

6. Eu égard à la nature et à l'objet du litige, ces trois personnes morales, compte tenu de leur objet respectif et des missions qu'elles assurent justifient, d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente instance. Leur intervention volontaire doit être admise.

Sur la légalité de l'arrêté ministériel :

7. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 « *objectifs* » du règlement (UE) n° 1380/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche : « *La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.* » Le 2 de ce même article énonce que : « *La PCP applique l'approche de précaution en matière de gestion des pêches et vise à faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable.* » et en son paragraphe 5 il est spécifié que : « *La PCP vise en particulier à : (...)* d) *prendre des mesures pour adapter la capacité de pêche des flottes à leurs possibilités de pêche conformément au paragraphe 2, afin d'assurer la viabilité économique des flottes sans surexploiter les ressources biologiques de la mer ; (...)* f) *contribuer à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche, en tenant*

compte de la pêche côtière et des aspects socioéconomiques ; g) contribuer à faire en sorte que le marché intérieur des produits de la pêche et de l'aquaculture soit efficace et transparent et contribuer à assurer des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture commercialisés dans l'Union; (...) i) promouvoir les activités de pêche côtière en tenant compte des aspects socioéconomiques ; (...) ». Aux termes de l'article 17 « Critères d'attribution des possibilités de pêche par les États membres » du même règlement : « Lors de l'attribution des possibilités de pêche dont ils disposent visées à l'article 16, les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. Les critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Les États membres s'efforcent, dans le cadre des possibilités de pêche qui leur ont été allouées, de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats. ». Et, au point 33 du préambule de ce règlement, il est rappelé que « L'accès à une pêcherie devrait être régi par des critères transparents et objectifs, notamment à caractère environnemental, social et économique. » L'article 16 paragraphe 6 dudit règlement dispose que : « Chaque État membre arrête la méthode d'attribution aux navires battant son pavillon des possibilités de pêche qui lui ont été allouées et qui ne sont pas soumises à un système de concessions de pêche transférables, par exemple en créant des possibilités de pêche individuelles. Il informe la Commission de la méthode d'attribution retenue. ».

8. Lorsqu'ils arrêtent la méthode d'attribution des possibilités de pêche qui leurs ont été allouées, les États membres exercent une compétence qui leur est expressément attribuée, dans le cadre de la réalisation de la politique commune de la pêche, par une disposition de droit de l'Union, à savoir l'article 16, paragraphe 6, du règlement précité. Et en vertu de cette disposition, les États membres sont libres de répartir leurs quotas nationaux selon la méthode de leur choix mais ils doivent utiliser, aux termes de l'article 17 du règlement, « des critères transparents et objectifs ».

9. En vertu de l'article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime, les autorisations sont délivrées en matière de pêche en tenant compte de l'antériorité des producteurs, des orientations du marché et des équilibres économiques. Aux termes de l'article L. 921-4 du code précité : « L'autorité administrative procède à la répartition de quotas de captures et d'efforts de pêche, institués en vertu de la réglementation de l'Union européenne ou nationale, en sous-quotas affectés soit à des organisations de producteurs ou à leurs unions qui en assurent la gestion, soit à des navires ou à des groupements de navires lorsque ces derniers n'adhèrent pas à une organisation de producteurs. Cette répartition est valable pour une période maximale de douze mois. Les droits résultant de ces sous-quotas ne sont pas cessibles. » et aux termes de l'article L. 921-4 du même code : « L'autorité administrative procède à la répartition de quotas de captures et d'efforts de pêche, institués en vertu de la réglementation de l'Union européenne ou nationale, en sous-quotas affectés soit à des organisations de producteurs ou à leurs unions qui en assurent la gestion, soit à des navires ou à des groupements de navires lorsque ces derniers n'adhèrent pas à une organisation de producteurs. Cette répartition est valable pour une période maximale de douze mois. Les droits résultant de ces sous-quotas ne sont pas cessibles. » Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le décret du 26 décembre 2014 relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime. Aux termes de l'article R 921-35 de ce code : « I.- Les quotas de captures et les quotas d'effort de pêche peuvent être répartis annuellement par le ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine en sous-quotas, entre les organisations de producteurs, les

groupements de navires ou les navires n'appartenant ni à un groupement de navires, ni à une organisation de producteurs. II.- Sur demande de l'un des membres de la commission consultative de la gestion des ressources halieutiques mentionnée à l'article D. 921-5, et après avis de cette commission, le ministre peut, dans un délai de deux mois, procéder à la répartition de tout quota de captures ou d'effort de pêche non réparti selon les modalités prévues à la présente section. III.- Le calcul de chaque sous-quota est effectué en tenant compte de trois composantes : 1° L'antériorité des producteurs, calculée selon les modalités définies aux articles R. 921-38 et R. 921-39 ; 2° L'orientation du marché, déterminée selon les modalités définies à l'article R. 921-49 ; 3° Les équilibres socio-économiques appréciés selon les modalités définies à l'article R. 921-50. ».

10. Dans son arrêt du 12 juillet 2018, affaire C-540/16, « Spika » UAB, « Senoji Baltija » AB, « Stekutis » UAB et « Prekybos namai Aistra » UAB, la CJUE a dit pour droit que : « *l'article 16, paragraphe 6, et l'article 17 du règlement (UE) no 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, ainsi que les articles 16 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une législation d'un État membre, par laquelle celui-ci adopte une méthode d'attribution des possibilités de pêche qui, tout en se fondant sur un critère transparent et objectif de répartition, est susceptible d'être à l'origine d'un traitement inégal entre les opérateurs disposant de navires de pêche battant son pavillon, pour autant que ladite méthode poursuive un ou plusieurs intérêts généraux reconnus par l'Union européenne et respecte le principe de proportionnalité. ».*

11. En vertu des dispositions précitées de l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013, telles qu'interprétées par la CJUE par cet arrêt, notamment en ses points 27, 28 et 30, si les États membres bénéficient d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ce règlement et, dans le cadre de l'exercice de cette marge d'appréciation, sont tenus d'utiliser, des critères « transparents et objectifs », ils peuvent choisir parmi les critères visés à cet article ceux qui serviront pour attribuer les possibilités de pêche, pour autant que le ou les critères retenus respectent les conditions de transparence et d'objectivité. L'objectif de la politique commune de la pêche, tel qu'il résulte du règlement (UE) n° 1380/2013, est de garantir une exploitation des ressources biologiques de la mer qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique et environnemental qu'en matière sociale. L'article 7 de ce règlement énonce que les mesures pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer peuvent inclure, entre autres : « (...) d) *des mesures d'encouragement, y compris celles revêtant un caractère économique telles que l'octroi de possibilités de pêche, afin de promouvoir des méthodes de pêche qui contribuent à mener une pêche plus sélective, à éviter et à réduire dans la mesure du possible les captures indésirées et à recourir à des pratiques de pêche ayant une faible incidence sur l'écosystème marin et les ressources halieutiques* ». Pour atteindre ces objectifs, les États membres doivent prendre en compte, notamment, le critère environnemental dans la répartition des quotas nationaux de pêche qui leur sont attribués. L'article R. 921-35 précité du code rural et de la pêche maritime définit la méthode d'attribution des possibilités de pêche selon les trois composantes que constituent - l'antériorité des producteurs, - l'orientation du marché, - les équilibres socio-économiques qui doivent être appréciés selon les modalités définies à l'article R. 921-50. Et les dispositions des articles R. 921-38, R. 921-39 R. 921-49 de ce code, auxquels renvoie l'article R. 921-35, n'intègrent pas le critère environnemental dans la méthode d'attribution des quotas de pêche. Si la ministre soutient que l'encadrement et le contrôle de l'effort de pêche, les limitations de tonnage de débarquement ainsi que d'autres limitations prenant en compte les engins employés, les navires, les métiers, les zones de pêche ou

encore les zones de débarquement, participent de la prise en compte de l'environnement, ce qui peut être regardé comme étant conforme à l'article 2, paragraphe 5 sous d) du règlement n° 1380/2013, ils ne constituent pas pour autant un critère à part entière dans la détermination des possibilités de pêche attribuées à l'ensemble des producteurs. Par suite, le syndicat requérant est fondé à soutenir que les dispositions de l'article R. 921-35 du code rural et la pêche maritime, sur la base desquelles a été pris l'arrêté ministériel en litige contreviennent à celles de l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013.

12. Il résulte de ce qui précède que le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie est fondé à demander l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française, du Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et de la Prud'homie des Pêches de la Ciotat est admise.

Article 2 : L'arrêté du 10 février 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone "océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée" pour l'année 2017 est annulé.

Article 3 : L'Etat versera au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, à la Plateforme de la Petite Pêche Artisanale Française, au Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et à la Prud'homie des Pêches de la Ciotat.

Délibéré après l'audience du 17 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Souteyrand, président,
M. Rousseau, premier conseiller,
M. Huchot, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2021.

Le rapporteur,

Le président,

M. ROUSSEAU

E. SOUTEYRAND

La greffière,

M-A. BARTHELEMY

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation 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 conforme,

Montpellier, le 15 juillet 2021

La greffière,

M-A. BARTHELEMY