

Séminaire SEQUEDEM

« Antériorités et autres subterfuges* : vers une patrimonialisation privée des ressources »

**Subterfuge : moyen habile et détourné pour échapper à une situation difficile*

Pour mémoire

- Article L911-2, 1° CRPM : les ressources halieutiques auxquelles la France accède constituent un « **patrimoine collectif** »
 - La notion de patrimoine collectif exprime 2 éléments liés : un élément moral qui consiste en la **transmission** - sans détérioration - d'un bien d'une génération à l'autre et dont l'Etat se porte garant; une idée de désintéressement dans la gestion de ce bien
- Article L 921-1 CRPM : l'exercice de la pêche maritime peut être soumis à la délivrance d'autorisations. Ces autorisations sont valables un an au maximum et sont **non cessibles**.
- Article L921-4 CRPM : L'autorité administrative procède à la répartition de quotas de captures et d'efforts de pêche, institués en vertu de la réglementation communautaire ou nationale, en sous-quotas. Cette répartition est valable pour un an au maximum. Les droits résultant de ces sous-quotas ne sont **pas cessibles**.
- Conséquence pour le producteur de pêche: l'intérêt collectif se heurte à son intérêt privé: il ne peut transmettre à titre payant - ni même à titre gratuit- les droits qui lui sont délivrés
- MAIS....

Quelques idées sur la patrimonialisation (privée)

- (Lorvellec) Le critère de la patrimonialité est la possibilité de donner un prix à un bien ou plus précisément **le fait qu'il soit accessible à l'échange**. Le droit n'est pas maître de décider directement si les droits et les biens ont ou non une valeur patrimoniale ; celle-ci est un **fait à l'état pur**
- La valeur patrimoniale d'un droit (un titre juridique de possession) ou d'un bien (ce que l'on possède sans plus) est **indépendante de sa qualification juridique**.
- La loi peut interdire la transmission mais il n'empêchera pas que l'AA acquière une valeur patrimoniale si des individus sont prêts à payer pour l'obtenir.
- D'ailleurs, la jurisprudence, reconnaît à un acte administratif une **valeur patrimoniale**, dès lors qu'il est contingenté et qu'il peut être cédé à un tiers avec l'accord de l'administration. C'est notamment le cas lorsque le titulaire d'une autorisation peut **présenter un successeur** à l'administration. Cette autorisation acquiert alors une valeur patrimoniale pour son titulaire (*ce n'est pas l'autorisation administrative – chose hors du commerce – qui a une valeur mais le droit de présenter à l'administration un successeur*). Un auteur ajoute qu'il est vain de vouloir nier ce fait car, officiellement ou officieusement, cet acte va faire l'objet d'une transaction commerciale.
- **Problème** : les droits de pêche (AA/quota) sont en principe intransmissibles

Attribution des droits de pêche

Comment sont attribués les droits de pêche (privilèges accordés à leurs titulaires)?

- Les mécanismes d'attribution des droits à produire - concernant des ressources rares - sont variables (mécanisme de marché, tirage au sort, premier arrivé/premier servi, critères qualitatifs concernant l'attributaire, référence au passé - antériorités -, etc..).
- En France, l'attribution des droits de pêche repose sur les antériorités, également sur les critères d'« orientations du marché » et d'« équilibres socio-économiques ».
- S'agissant de droits précaires et renouvelables, l'antériorité est clairement le critère déterminant lors du renouvellement annuel du droit. En fait, tant que le producteur reste en activité, il bénéficie d'un renouvellement quasi-automatique de son droit
- *Note : un système comparable en droit français, l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports*

L'antériorité de pêche

- (arrêté 26/12/2006, art. 1er) : « *références historiques se rapportant à l'activité de pêche maritime ou procédant d'échanges réalisés par une OP à une date donnée. Elles sont établies à partir des données déclarées par les capitaines des navires de pêche (...). Elles constituent une **méthode de calcul** permettant de procéder à la répartition des quotas **et non un droit** permettant de revendiquer ces quotas »*
- Mais....

Simple méthode de calcul?

Selon l'arrêté de 2006 :

- en cas d'arrêt d'activité sans aides publiques, d'un navire d'un producteur d'une OP qui reste dans l'OP avec d'(un) autre(s) navire(s), il n'y a pas de modification de la part relative de l'OP, « sans préjudice des antériorités du producteur » (solution différente en cas de sortie de flotte avec aides publiques; arrêt CE 19/07/2011)
- en cas de renouvellement du navire : les antériorités demeurent affectées au producteur.
- en cas de dissolution d'une copropriété (« le » producteur), à la suite de la sortie de flotte du navire, le ministre peut transférer tout ou partie des antériorités à un ou plusieurs producteurs (anciens copropriétaires)
- la cession d'un navire par un producteur d'une OP n'entraîne pas de modification de la part relative de l'OP ni des antériorités du producteur et le ministre peut transférer ces antériorités (protocole de transfert) **à des producteurs proposés par le producteur cédant** et les OP concernées. Il est donc hautement probable que la cession du navire s'accompagne d'un transfert à l'acheteur des antériorités attachées au producteur vendeur
- si le producteur décède, la femme où les enfants récupèrent les antériorités

Le subterfuge

- Il naît du lien établi entre le producteur et l'élément lui permettant d'obtenir, surtout **de renouveler** son droit d'accès à la ressource : l'antériorité. Celle-ci reste attachée au producteur à moins qu'il n'en décide autrement.
- L'antériorité se détache du moyen qui seul peut lui permettre de se constituer (en matière de pêche embarquée) – le navire – ; elle perd son caractère objectif pour se muer en un privilège (un « droit »?) attaché à la personne même du producteur.
- L'antériorité devient une sorte de substitutif au droit de pêche : si le droit est précaire, l'antériorité, elle, se maintient dans le temps. Elle pérennise le privilège d'accès et ce, tant que le producteur demeure en activité voire même au-delà (transmission familiale en cas de décès!)
- D'où le subterfuge : l'antériorité est plus qu'une simple méthode de calcul, elle tend à se muer en un élément patrimonial
- Certes l'antériorité n'est pas fondée sur un acte administratif, elle ne constitue pas un titre de possession, **elle n'est pas un droit**, mais étant transmissible elle a certainement une **valeur patrimoniale!**
- *Note : Selon le CE (17/02/2010 et 19/07/2011), la non prise en compte du critère d'antériorité n'est pas opposable à l'administration dans la délivrance des droits de pêche dans la mesure où celle-ci est seulement tenue d'appuyer sa décision sur la base d'une combinaison entre les 3 critères sans avoir à justifier la part prise par chacun d'entre eux dans la formation de cette décision.*

Mécanismes de transfert

- Transfert d'antériorités (circ 18/03/2008), transfert d'éligibilité (arrêté 21/09/2012), transfert de « droit à PPS » (circ. 26/05/2008) et même, transfert de quotas (circ. 26/05/2008).
 - Éléments de « flexibilité » introduits dans la gestion des privilèges ou « droits » de pêche contingentés
 - Rappel: la participation à des pêches contingentées nécessitent l'inscription des producteurs sur des listes d'éligibilité leur permettant d'obtenir des droits de pêche.
 - procédure à peu près uniformes : une demande de transfert déposée par un navire demandeur (« receveur ») auprès de son OP ou de la DIRM (pour les hors-OP) à la recherche d'un navire « donneur ». Cette « transmission » peut se faire à l'occasion d'une cessation d'activités ou non. Le transfert est validé par l'administration et une commission ad hoc.
- **Questions** : quel est l'objet (sa nature) de la transmission? En quoi consiste la capacité du donneur à transmettre quelque chose qu'il ne « possède » pas?
 - Antériorité: selon la circ. 03/2008, le transfert d'antériorité n'entraîne pas le transfert de l'historique de l'activité « en tant que tel ». Il est bien question d'un transfert d'un navire à un autre. Que transfère-t-on ?
 - Éligibilité ou « droit à PPS » ? Rappel: le PPS, simple autorisation administrative délivrée par l'AA est un titre annuel (et renouvelable) et non cessible, que ce droit est « immédiatement retiré » si le navire a été vendu ou les caractéristiques ou modes d'exploitation modifiés. Qu'est-ce qu'un « droit » à PPS?
 - Quota (transférable entre navires pour l'année en cours, sans préjudice des antériorités des producteurs): on parle d'un droit en principe intransmissible

Conclusion

- Ce qui importe, c'est le fait que des instruments qui ne sont ni des droits, ni des biens et dont l'unique objet est de permettre de revendiquer un droit (un titre), soient accessibles à l'échange, à la transmission. Le titulaire d'un droit (autorisation, quota) dispose d'une antériorité, d'une égibilité, d'un « droit » à PPS, d'un « droit » de présentation d'un successeur lui permettant de transmettre (indirectement) celui-ci
- Malgré l'incertitude qui entoure la nature juridique de ces instruments (« choses » incorporelles?) et le caractère en principe gratuit qui préside à leur mise en œuvre, dès lors qu'ils sont transmissibles, il semble peu douteux qu'ils acquièrent une valeur patrimoniale.
- Toutefois : la patrimonialité n'est pas la propriété.