

N° 1601099

SOCIETE SAPMER et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Sauvageot
Rapporteur

Le tribunal administratif de La Réunion,

M. Gayrard
Rapporteur public

(1^{ère} chambre)

Audience du 14 septembre 2017
Lecture du 28 septembre 2017

395-04-03-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 octobre 2016, les sociétés « Sapmer », « Les armements réunionnais », « Pêche Avenir », « Armas Pêche », « Comata » et « Cap Bourbon », représentées par l'AARPI Buès & Associés, agissant par Me Cazin, avocat, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2016-60 du 19 août 2016 par lequel le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), a fixé le nombre maximum de navires de pêche à la légine australe (*Dissostichus eleginoides*) dans les zones économiques exclusives des îles Kerguelen et Crozet ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

1. Considérant que par un arrêté n° 2016-01 du 11 janvier 2016, le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), a fixé à sept le nombre maximum d'autorisations de pêche à la légine australe pouvant être délivrées dans les zones économiques exclusives des îles Kerguelen et Crozet pour chaque campagne de pêche ; que, toutefois, par un arrêté n° 2016-60 du 19 août 2016, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, a abrogé l'arrêté du 11 janvier 2016 et prévu que, tant dans la zone de

Crozet, que dans celle des Kerguelen, un nombre maximum de sept palangriers en pêche simultanée est autorisé, sous réserve de réajustement notamment en fonction de l'analyse des observations effectuées par les contrôleurs de pêche ; que les sociétés « Sapmer », « Les armements réunionnais », « Pêche Avenir », « Armas Pêche », « Comata », « Cap Bourbon », armateurs de navires palangriers de pêche à la légine, demandent l'annulation de cet arrêté du 19 août 2016 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes du II de l'article R. 911-3 du code rural et de la pêche maritime : « *I. - L'autorité administrative de l'Etat compétente pour prendre les mesures d'application du présent livre est, sauf désignation particulière : (...) 5° Dans les Terres australes et antarctiques françaises, le préfet, administrateur supérieur ; (...).* » ; qu'en vertu du 1^{er} alinéa de l'article R. 958-5 du même code : « *L'exercice de la pêche, autre qu'expérimentale ou scientifique, est subordonné à la délivrance à l'armateur d'une autorisation, par navire ou groupe de navires, par l'autorité désignée à l'article R. 911-3. (...).* » ; qu'enfin l'article R. 958-6 de ce même code dispose dans son troisième alinéa : « *L'autorité désignée à l'article R. 911-3 fixe, le cas échéant, le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées, en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée.* » ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu des dispositions combinées des articles R. 911-3, R. 958-5 et R. 958-6 précités du code rural et de la pêche maritime, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, est compétent pour fixer le nombre d'autorisations de pêche à la légine australe dans les zones économiques exclusives de Crozet et des Kerguelen susceptibles d'être délivrées ; que, dans l'exercice de cette compétence, il est loisible au préfet de prévoir que ce nombre s'entende du nombre de navires palangriers simultanément en activité dans une même zone de pêche exclusive ; que, par suite, le préfet, qui n'a pas illégalement renoncé à exercer la compétence qu'il détient des dispositions du troisième alinéa de l'article R. 958-6, a pu fixer le nombre de navires palangriers en pêche simultanée dans chaque zone économique exclusive sans entacher son arrêté d'incompétence ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que les sociétés Sapmer, « Les armements réunionnais », « Pêche Avenir », « Armas Pêche », « Comata », « Cap Bourbon » font valoir que l'arrêté litigieux du 19 août 2016 est entaché d'un vice de procédure, dès lors qu'il n'a pas été précédé de la consultation des professionnels de la pêche, et notamment des sociétés requérantes titulaires de licences au titre de la campagne précédente, des capitaines de navire et des contrôleurs de pêche, du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), ainsi que des ministères de tutelle, en méconnaissance des dispositions de l'article 3-2 du plan de gestion à la légine australe rendu applicable par arrêté du préfet, administrateur supérieur des TAAF, n° 2015-102 du 1^{er} septembre 2015 : que, toutefois, il résulte des dispositions de l'article 3-1 du plan de gestion que les dispositions de cet article 3-2 concernent la réglementation visée par le point 3-6 du même plan relative aux prescriptions techniques encadrant la pêcherie à la légine australe, qu'il revient au préfet, administrateur supérieur des TAAF, de définir en application des dispositions de l'article R. 958-15 du code rural et de la pêche maritime ; que, par suite, le moyen invoqué est inopérant ;

5. Considérant que les sociétés requérantes soutiennent, en troisième lieu, que l'arrêté en litige méconnaît les principes de conservation stipulés aux a) et c) de l'article 2 de

la convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, signée à Camberra le 28 mai 1980 et publiée au JORF du 20 novembre 1982, selon lesquels, d'une part, il ne sera pas permis que le volume d'une population exploitée descende en-deçà du niveau proche de celui qui assure l'accroissement maximum annuel net de la population, et, d'autre part, les Etats parties doivent prévenir les modifications ou minimiser les risques de modifications de l'écosystème marin qui ne seraient pas potentiellement réversibles, en tant qu'il permet une augmentation de la capacité de pêche en Antarctique, alors que le total autorisé de capture (TAC) pour la campagne 2016-2017 est en diminution par rapport à celui de la campagne précédente, et qu'aucune donnée scientifique ne permet de considérer que la réserve halieutique a évolué dans des proportions permettant d'augmenter le nombre de navires autorisés à pêcher ; qu'elles ajoutent qu'il ressort de la déclaration du président de la conférence sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, annexée à la convention, que : « *La France sera liée par toutes les mesures de conservation adoptées par consensus, avec sa participation, pendant toute la durée d'application de ces mesures. Ceci n'empêchera pas la France de promulguer des mesures nationales plus strictes que les mesures adoptées par la Commission ou qui porteraient sur d'autres sujets* » ;

6. Considérant, toutefois, que, sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ;

7. Considérant qu'il résulte des stipulations des articles 7, 8 et 9 de la convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique que la mise en œuvre des objectifs et principes définis dans son article 2 relève de la compétence de la « commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique », organisme doté de la personnalité morale, qui a notamment compétence pour élaborer, adopter et réviser des mesures de conservation, et notamment le volume de capture autorisé pour une espèce donnée dans la zone d'application de la Convention, la désignation de secteurs et de sous-secteurs selon la répartition des populations de ressources marines vivantes de l'Antarctique, le volume de capture autorisé pour les populations des secteurs et des sous-secteurs, la taille, l'âge et, le cas échéant, le sexe des individus d'une espèce pouvant être capturés, l'ouverture et la fermeture des périodes de capture autorisée, ainsi que l'ouverture ou la fermeture de zones, secteurs ou sous-secteurs à des fins d'étude scientifique ou de conservation, y compris celle de zones spéciales destinées à la protection et à l'étude scientifique ; qu'en outre, il ressort de la déclaration du président de la conférence sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, annexée à la convention, que la France n'est liée que par les mesures de conservation adoptées par consensus, avec sa participation ; qu'il résulte clairement de ces stipulations que les principes énoncés par l'article 2 de la convention requiert l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et qu'ils ont pour objet exclusif de régir les relations entre Etats ; qu'il sont donc dépourvus d'effet direct ; que, par suite, le moyen tiré de leur méconnaissance doit, en tout état de cause, être écarté, comme inopérant ;

8. Considérant, en quatrième lieu, que l'article 2 de l'arrêté attaqué du 19 août 2016 prévoit que le nombre maximal de sept palangriers en pêche simultanée prévu par l'article 1^{er} du même arrêté « pourra être réajusté en fonction de l'analyse des observations effectuées par les contrôleurs de pêche et de l'évaluation des impacts globaux de la pêche sur l'environnement liés à la présence de sept palangriers en pêche simultanée par zone économique exclusive » ; que les sociétés Sapmer et autres soutiennent que les dispositions de cet arrêté méconnaissent ainsi celles de l'article R. 958-6 du code rural et de la pêche maritime, aux termes desquelles le nombre maximal d'autorisation doit être fixé « *en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée* », dès lors que la limitation du nombre de navire ne sera plus fixée au regard des résultats d'une campagne halieutique dite « Poker » (Poissons de Kerguelen », ni des mesures de contrôles équivalentes par des scientifiques du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), dans le cadre d'une campagne d'étude indépendante et conduite en dehors des campagnes de pêche, ce qui constituerait un recul manifeste du suivi rigoureux de la ressource ;

9. Considérant, toutefois, que l'analyse des observations effectuées par les contrôleurs de pêche et l'évaluation des impacts globaux de la pêche sur l'environnement liés à la présence de sept palangriers en pêche simultanée par zone économique exclusive participe directement de l'appréciation « *des capacités biologiques de la zone concernée* » ; qu'en outre, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, soutient, sans être contesté, que les observations des contrôleurs de pêche, agents habilités et assermentés, constituent la source privilégiée de travail du MNHN, qui a d'ailleurs recommandé la mise en place d'une méthode de réajustement fondée sur leurs observations ; que, dans ces conditions, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'analyse des observations effectuées par les contrôleurs de pêche ainsi que la prise en compte de l'évaluation des impacts globaux de la pêche sur l'environnement ne sont pas de nature à permettre au préfet d'apprécier avec suffisamment de pertinence et de fiabilité les capacités biologiques des zones de Crozet et des Kerguelen ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 958-6 du code rural et de la pêche maritime doit être écarté ;

10. Considérant, en cinquième lieu, que les sociétés Sapmer et autres font encore valoir que le même article 2 de l'arrêté attaqué qui prévoit la possibilité de réajuster le nombre maximal de navires autorisé à pêcher méconnaît les dispositions des articles 3-4-2 et 4-1-2 du plan de gestion à la légine australe, qui prévoient, d'une part, que les quotas individuels par navire ne peuvent varier d'une année sur l'autre que de 2 % à la hausse ou à la baisse, et, d'autre part, qu'en cas de baisse du total autorisé de capture (TAC), l'administration peut notamment diminuer le ratio des différents quotas en respectant la méthode fixée par l'article 3-4-2, diminuer le nombre d'autorisation par zone ou par section de zone, dès lors que le nombre d'autorisations de pêche susceptibles d'être délivrées n'est plus défini en fonction d'un suivi rigoureux de la ressource, mais seulement à partir de mesures du stock par les contrôleurs de pêche en période de campagne de pêche ainsi que le prévoit le chapitre 2 du plan de gestion ; que, toutefois, les dispositions précitées des articles 3-4-2 et 4-1-2 du plan de gestion concernent la fixation des quotas individuels de pêche des armateurs titulaires d'une autorisation de pêcher ; que, par suite, elles ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre des dispositions litigieuses relatives à la fixation du nombre maximal d'autorisations de pêcher susceptibles d'être délivrées au cours d'une même campagne ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles 3-4-2 et 4-1-2 du plan de gestion est inopérant ;

11. Considérant, enfin, que les sociétés requérantes soutiennent que l'article 2 de l'arrêté attaqué, qui ouvre la possibilité de réajuster le nombre maximal de navires autorisés à pêcher, méconnaît les dispositions de l'article 3-8 du plan de gestion prévoyant sa modification en cas d'événement majeur sur la pêche ; que, toutefois, l'arrêté n'a ni pour objet, ni même pour effet, de modifier le plan de gestion qui ne fixe pas le nombre de navires autorisés à pêcher la légine ; qu'au demeurant, l'article 3-8 du plan de gestion, qui se borne à prévoir que la survenance d'un événement majeur sur la pêche est susceptible d'entraîner une modification du plan de gestion, ne saurait avoir en lui-même pour effet d'interdire toute modification de ce plan en l'absence de survenance d'un tel événement ; que le moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les sociétés Sapmer et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 19 août 2016 ;

Sur les dépens :

13. Considérant que la présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions des Terres australes et antarctiques françaises présentées au titre des dépens sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative sont sans objet, et ne peuvent dès lors qu'être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les sociétés requérantes demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les Terres australes et antarctiques françaises sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête des sociétés Sapmer et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) présentées au titre des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Lu en audience publique, le 28 septembre 2017.