

**N° 1601102**

---

SOCIETE SAPMER et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Sauvageot  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de La Réunion,

M. Gayrard  
Rapporteur public

---

(1ère chambre)

Audience du 14 septembre 2017  
Lecture du 28 septembre 2017

---

395-04-02-01

395-04-03-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés respectivement le 17 octobre 2016 et le 13 juin 2017, 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° 2016-97 du 15 septembre 2016 modifiant l'arrêté n° 2015-102 du 1<sup>er</sup> septembre 2015 par lequel le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), a rendu applicable le plan de gestion de la pêcherie de 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° 2015-102 du 1<sup>er</sup> septembre 2015, le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), a rendu applicable le plan de gestion de la pêcherie de la légine australe dans les zones économiques exclusives (ZEE) des îles Kerguelen et Crozet ; qu'en vertu de l'article 3-3 de ce plan de

gestion, l'ouverture par les TAAF d'une procédure permettant l'entrée d'un nouvel armement dans la pêcherie est soumise à un certain nombre de conditions préalables, notamment l'existence d'un total admissible de capture (TAC) supérieur à un multiple d'un quota plancher par navire titulaire d'une autorisation de pêche la saison précédente, ou encore une augmentation annuelle du TAC supérieure à 200 tonnes avec une non diminution de la fraction du TAC à répartir entre les armements déjà titulaires d'une licence ; que cependant, par un arrêté n° 2016-97 du 15 septembre 2016, modifiant son précédent arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2015, le préfet, administrateur supérieur des TAAF a décidé que par dérogation au point 3-3 du plan de gestion de la pêcherie de la légine australe annexé à l'arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2015, l'entrée d'un nouvel armement dans la pêcherie peut faire l'objet d'une autorisation du préfet des TAAF, sous réserve qu'elle ne menace pas l'état des stocks en respectant le total admissible de capture pris sur avis scientifique ; 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 15 septembre 2016 ;

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article R. 958-5 du code rural et de la pêche maritime : « *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.* » ; que selon le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article R. 958-13 du même code : « *Les totaux admissibles de captures peuvent être répartis, par arrêté de l'autorité désignée à l'article R. 911-3, entre les armements disposant d'une autorisation en cours de validité pour au moins un navire de pêche dans la zone économique mentionnée à l'article R. 958-12.* » ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 958-6 du même code : « *Les autorisations de pêche sont délivrées après vérification de la capacité juridique, économique, financière et technique de l'armateur du ou des navires bénéficiaires et en tenant compte notamment : 1° D'un lien économique réel du navire avec le territoire de l'Etat dont il bat le pavillon, notamment de la direction et du contrôle des navires à partir d'un établissement stable situé sur le territoire de l'État dont le navire bat le pavillon ; 2° Des antériorités des armements dans la pêcherie ; 3° Des orientations du marché ; 4° Des équilibres socio-économiques ; 5° De la participation de l'armateur à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement ; 6° De la participation de l'armateur à des initiatives tendant à la protection de la ressource et de l'environnement ; 7° De l'engagement par l'armateur d'embarquer un contrôleur de pêche, si l'autorité compétente en fait la demande. / Ces critères n'ont pas de caractère cumulatif. / 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./ Lorsque cette autorité attribue des quotas de pêche en fonction des totaux admissibles de captures prévus aux articles R. 958-12 et R. 958-18, elle peut délivrer aux armateurs qui en font la demande, pour chacun des navires, une autorisation attribuée dans la limite du quota applicable.* » ;

3. Considérant, en premier lieu, que les sociétés Sapmer et autres soutiennent que l'arrêté litigieux du 15 septembre 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 l'arrêté n° 2015-102 du 1<sup>er</sup> 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 pêche, qu'il revient au préfet, administrateur 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 est inopérant ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 958-3 du code rural et de la pêche maritime : « *La réglementation de la pêche prévue au présent chapitre a pour objet d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation optimale des ressources halieutiques dans les zones des Terres australes et antarctiques placées sous souveraineté ou sous juridiction française situées au large des côtes des îles Saint-Paul et Amsterdam, de l'archipel Crozet, de l'archipel Kerguelen et des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India et Europa. L'exercice de la pêche par tous les navires battant pavillon français, immatriculés dans l'Union européenne ou dans les Terres australes et antarctiques françaises, ou battant pavillon étranger est mené dans le souci de préserver les écosystèmes marins dans lesquels ces ressources se déploient.* » ;

5. Considérant que si les sociétés requérantes font valoir que le respect des objectifs de modération et de régulation de l'effort de pêche énoncé par ces dispositions ne serait plus garanti par le nouvel arrêté qui supprime les limitations posées pour l'arrivée d'un nouvel armement dans la pêche, sans poser de condition à son entrée, cet arrêté prévoit néanmoins que la délivrance d'une autorisation à un nouvel armateur est subordonnée à la condition qu'elle ne menace pas l'état des stocks en respectant le total admissible de capture pris sur avis scientifique ; que par son arrêté n° 2016-60 du 19 août 2016, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, a limité à sept le nombre de navires autorisés à pêcher en simultané tant dans la zone de Crozet, que dans celle des Kerguelen ; que les sociétés requérantes ne démontrent pas que l'arrivée d'un nouvel armateur aurait pour effet de compromettre l'exploitation optimale de ces mêmes ressources ou qu'elle menacerait la préservation des écosystèmes de ces zones ; qu'ainsi, les dispositions contestées de l'arrêté attaqué ne méconnaissent pas l'objectif de conservation à long terme des ressources halieutiques aux Kerguelen et à Crozet, et n'a donc pas été pris en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 958-3 du code rural et de la pêche maritime ;

6. Considérant, en troisième lieu, que les sociétés Sapmer et autres soutiennent encore que la dérogation apportée à l'article 3.3 du plan de gestion par l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 3-8 du plan de gestion selon lesquelles ce dernier « *est susceptible d'être modifié en cas d'évènement majeur sur la pêche (recrudescence importante de la pêche illicite, évolution biologique des stocks non prévue)* » ; que, toutefois, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire toute modification de ce plan en l'absence de survenance d'un tel événement ; que ce moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

7. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 3-4-2 du plan de gestion, rendu applicable par l'arrêté n° 2015-102 du 1<sup>er</sup> septembre 2015 : « *Afin de ne pas créer de déséquilibre dans la pêche et permettre aux navires et aux armements de s'améliorer, la variation à la hausse ou à la baisse, d'une année sur l'autre, du quota individuel par navire est limitée à 2 % du TAC* » ; que les sociétés requérantes font valoir que l'arrêté litigieux ne prévoit aucune réserve de nature à garantir le respect de ces dispositions qui constitue une condition essentielle de l'entrée d'un armement supplémentaire

dans la pêche et l'augmentation subséquente de l'effort de pêche ; que, toutefois, les dispositions précitées de l'article 3-4-2 du plan de gestion concernent la fixation des quotas individuels de pêche des armateurs titulaires d'une autorisation de pêcher ; qu'elles ne peuvent, par suite, être utilement invoquées à l'encontre des dispositions prises par l'arrêté en litige qui se borne à prévoir la possibilité de délivrer une autorisation de pêche à un nouvel armement dans la pêche, sans se prononcer sur la détermination du quota de pêche qui lui sera attribué ; qu'en outre, l'admission d'un nouvel armement dans la pêche n'entraîne pas nécessairement une baisse du quota individuel par navire précédemment titulaire d'une autorisation de pêche supérieure à 2 % du total autorisé de capture (TAC) ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'avant-dernier alinéa de l'article 3-4-2 du plan de gestion doit également être écarté ;

8. Considérant que les sociétés Sapmer et autres soutiennent, en cinquième lieu, que l'arrêté du 15 septembre 2016 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 publié 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 états 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* » ;

9. 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 ;

10. 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 ;

11. Considérant, en sixième lieu, que les sociétés requérantes font valoir que l'arrêté attaqué méconnaît le principe de sécurité juridique, en vertu duquel il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle, dès lors que la suppression des conditions d'entrée d'un nouvel armement dans la pêche énoncées par l'article 3-3 du plan de gestion, dans sa rédaction initiale, les privent, de manière imprévisible et brutale, de la garantie de ne pas avoir à partager avec un nouvel armateur le total autorisé de capture (TAC) disponible, notamment aux Kerguelen, ainsi que de la garantie de bénéficier d'un quota individuel qui ne baisserait pas de plus de 2 % par rapport à l'année précédente en application des dispositions précitées de l'article 3-4-2 du même plan ; qu'à l'appui de leur moyen, elles ajoutent que la modification litigieuse, datée du 15 septembre 2016, intervient alors que leurs demandes d'autorisation de pêche pour la campagne 2016-2017 étaient déposées depuis le 20 juin 2016, près de trois mois auparavant, et alors que les autorisations sont habituellement délivrées quelques jours seulement avant le début de la campagne, qui débute le 1<sup>er</sup> septembre 2016, de telle sorte qu'elles se sont trouvées dans l'impossibilité de se préparer à ses effets négatifs ;

12. Considérant que l'exercice du pouvoir réglementaire implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante ; qu'en principe, les nouvelles normes ainsi édictées ont vocation à s'appliquer immédiatement, dans le respect des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs ; que, toutefois, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, cette réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause ; que ces mesures transitoires peuvent résider dans le report de l'entrée en vigueur de cette réglementation nouvelle ;

13. Considérant, toutefois, qu'ainsi qu'il a été précédemment exposé au point 7 du présent jugement, l'arrêté litigieux n'a ni pour objet ni pour effet de remettre en cause la garantie énoncée à l'article 3-4-2 du plan de gestion selon laquelle chaque armateur bénéficiera d'un quota individuel qui ne baisserait pas de plus de 2 % par rapport à l'année précédente ; que, dans ces conditions, l'application immédiate des dispositions litigieuses n'entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, aucune atteinte excessive aux

intérêts des sociétés requérantes ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique ne peut être accueilli ;

14. 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 15 septembre 2016 ;

Sur les dépens :

15. 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 :

16. 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 de 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<sup>er</sup> : 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.