

LES APPORTS DU DROIT COMMUNAUTAIRE A LA CONSERVATION INTERNATIONALE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES LIGNES DE FORCE ET JURISPRUDENCE RECENTE

Jean-Pierre PUISSOCHET

Juge à la Cour de justice des Communautés européennes

Les nations maritimes ont très tôt ressenti le besoin d'une réglementation de la pêche susceptible de garantir la conservation des ressources halieutiques ou tout au moins d'y contribuer.

Des préoccupations environnementales ou écologiques ont pu justifier le développement de la protection de certaines espèces de poisson mais les politiques de la pêche ont eu principalement pour objet la lutte contre la disparition progressive et accélérée de familles de poissons victimes d'une pêche trop intensive qualifiée déjà au XVIII^{ème} siècle de « surpêche ».

L'intervention de la puissance publique aux fins de gestion et de conservation des ressources halieutiques supposait toutefois l'exercice d'une véritable souveraineté sur les zones maritimes concernées. Or, on sait que cette question a fait l'objet de longues querelles entre les Etats et a divisé les grandes figures du droit international public.

A la fin du XVI^{ème} siècle, le roi d'Espagne voulant interdire toute navigation dans la mer des Indes, Grotius prend le parti des Hollandais et, dans un traité publié en 1609 mais réédité et véritablement connu en 1636, *Mare liberum, sive de jure quod Batavis competit at indicana commercia*, affirme que nul souverain n'a le droit de défendre, en mer, la navigation, le commerce et la pêche. Dans son ouvrage suivant, *De jure belli et pacis*, il réaffirme que la pêche doit être libre le long des côtes.

La même année 1636, Selden, sans prendre partie sur la querelle hispano-hollandaise défend la position d'une Angleterre, dont il est originaire, qui se considère comme souveraine sur la mer. Dans son traité, *Mare clausum, seu dominio maris*, il ne distingue pas étendue de mer proche des côtes et pleine mer. Il estime que la domination d'un Etat sur la mer lui en confère, en quelque sorte la propriété. C'est le *mare britannicum* des rois d'Angleterre.

A ces positions extrêmes répond une analyse d'un juriste espagnol, Garcias, qui défend un nouveau concept, *mare est cujus est, terra cui adjacet* : il faut fixer l'espace où doit finir le domaine du prince sur la mer contiguë à ses Etats.

L'étape suivante a donc consisté à définir la meilleure façon de déterminer l'espace maritime sur lequel le souverain côtier pouvait exercer sa souveraineté en mer. De nombreuses méthodes ont montré la fertilité de l'imagination des décideurs au tournant du siècle de la Raison et de celui des Lumières : deux journées de chemin à prendre du rivage, cent milles, soixante milles, étendue de la mer qui peut être aperçue de la côte !

La solution qui sera finalement et généralement retenue est, pour l'essentiel, celle défendue par Pufendorf et qui tient compte à la fois de l'intérêt des pêcheurs et de la nécessité de pouvoir faire respecter la souveraineté de l'Etat sur l'espace délimité : sur une distance de deux lieues à compter de la côte où l'Etat côtier est souverain.

Mais, en réalité ces distances ont rarement été appliquées à la pêche car, rapidement, des conventions particulières ont été passées entre les Etats maritimes pour fixer des règles particulières de souveraineté, notamment sur le plateau continental, « jusqu'où la sonde peut prendre fond ». Ces accords consacraient sur des espaces délimités la « liberté de la pêche de nation à nation ».

Par ailleurs des traités bilatéraux ou multilatéraux étaient passés pour la réglementation de la pêche en haute mer, notamment celle des morues, harengs et maquereaux avec l'Irlande, l'Ecosse, l'Angleterre et l'Amérique. Ces traités portaient sur les zones et les périodes de pêche mais également sur les règles de courtoisie et de comportement à respecter entre armements de nations différentes sur un même lieu de pêche. Le respect de ces dernières règles était, le cas échéant, garanti par une canonnière de surveillance.

L'un des traités les plus marquants pour la France dans le domaine de la pêche fut, sans aucun doute, celui d'Utrecht qui mit fin à la guerre de succession d'Espagne et par lequel Louis XIV reconnut la légitimité de la maison protestante de Guillaume d'Orange tout en abandonnant à l'Angleterre d'importantes bases maritimes parmi lesquelles Gibraltar et surtout Terre-Neuve. Les bancs de Terre Neuve étaient déjà le lieu privilégié de la pêche à la morue pour les Basques du Cap Breton.

La France abandonna à l'Angleterre la souveraineté sur Terre-Neuve mais imposa une réserve expresse en faveur des pêcheurs français : la reconnaissance de leur droit de pêcher sur les bancs. Cette réserve fut consacrée par le maintien, dans l'ordonnance de Colbert de 1681, des règles particulières applicables à la pêche à la morue dans cette zone. L'Angleterre contesta très rapidement ces droits. Ce fut le début de près de trois cents ans de contentieux.

Malgré la prise de conscience au XVIII^{ème} siècle des risques d'appauvrissement de populations halieutiques comme les maquereaux ou les harengs, le principe de liberté de la pêche a dominé pendant tout le XIX^{ème} siècle qui a été marqué par la surexploitation. Cette dernière, compte tenu des progrès techniques en matière de pêche, a visé particulièrement les grands migrateurs.

Le droit international général se révèle cependant inadapté aux enjeux d'une exploitation raisonnable de la pêche.

Des accords sont passés mais ne sont pas mis en oeuvre. Parmi ceux-ci, l'accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion dans le cadre de la F.A.O., ou

encore l'accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks « chevauchants ») et des stocks de poissons grands migrateurs.

Pour remédier à ces lacunes provenant, principalement, de ce que la responsabilité du respect des règles internationales est laissée aux Etats, la Convention de Montego Bay (Partie V relative à la zone économique exclusive) étant exemplaire à cet égard, des accords internationaux spécifiques ont créé des organisations régionales de pêche qui constituent, désormais, le cadre privilégié au sein duquel les représentants de gouvernements se réunissent pour définir ensemble les modalités de gestion des ressources de la pêche en haute mer. Leur objectif est de renforcer la coopération régionale pour assurer à la fois la conservation et l'exploitation durable des ressources.

Parmi les mesures de gestion qui doivent être mises en oeuvre par toutes les parties contractantes peuvent ainsi figurer la fixation de plafonds ou totaux admissibles des captures (« T.A.C. »), notion consacrée par la Convention de Montego Bay. Mais les organisations peuvent aussi imposer la fermeture de la pêche dans certaines zones pendant toute l'année ou certaines périodes, interdire ou réglementer certains engins ou certaines techniques de pêche et mettre en place des régimes conjoints de contrôle et d'application de la réglementation permettant aux inspecteurs des parties contractantes de contrôler l'ensemble des navires.

C'est dans ce contexte qu'intervient la politique commune de la pêche, dont la base juridique est contenue dans les articles 32 à 38 du traité CE consacrés à l'agriculture et que sont apparues à partir de 1970, sur ce fondement, les premières réglementations communes dans le secteur de la pêche. Celles-ci concernent l'accès aux zones de pêche, instaurent une organisation commune des marchés et définissent une politique structurelle.

Il faut ici souligner que les Etats membres reconnaissent, ainsi, une compétence exclusive à la Communauté dans un secteur où dominaient la souveraineté nationale et les accords d'Etats à Etats, individuellement et librement négociés dans le cadre des organisations régionales.

La politique commune de la pêche n'évolue pas en vase clos. En raison de sa compétence exclusive, la Communauté est habilitée à contracter des engagements internationaux avec des pays tiers ou avec d'autres organisations internationales. C'est ainsi qu'elle est devenue soit membre d'organisations régionales, soit accueillie en qualité d'observateur. L'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), la Commission des thons de l'Océan indien (C.T.O.I.), la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (C.G.P.M.) comptent la Communauté parmi leurs membres.

La conservation et la gestion des ressources halieutiques constituent le fondement d'une politique de la pêche restrictive justifiée par le souci de préserver les stocks de poissons.

La politique commune de la pêche a repris à son compte un ensemble de règles déjà bien connues destinées à protéger les ressources. Les mesures essentielles sont l'établissement de T.A.C. pour fixer le volume de poissons prélevés dans la mer et la réglementation du maillage des filets ou de l'utilisation d'engins sélectifs pour permettre aux juvéniles et au frai d'échapper à la capture afin d'assurer la reproduction.

En outre, un système d'encadrement de la flotte communautaire a été mis en place pour adapter celle-ci aux possibilités de pêche existantes et pour limiter la surexploitation des ressources. Ce système repose sur des programmes d'action pluriannuels qui fixent des objectifs en termes de capacité et d'effort de pêche pour la flotte de chaque Etat membre.

Cette réglementation repose sur des procédures de décision et de contrôle en constante adaptation (I).

Dans ce double exercice de réglementation et de contrôle, le Conseil et la Commission sont confrontés à d'importantes difficultés mais trouvent auprès de la Cour de justice l'appui nécessaire pour rendre le plus effective possible une politique dont les résultats sont encore décevants (II).

I. La réglementation communautaire : quelles lignes de force ?

Les mesures législatives relatives à la pêche sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, sur la base de propositions de la Commission et après avis du Parlement européen. C'est ainsi qu'ont été pris le règlement (CEE) n° 170/83 du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche et le texte qui s'y est substitué, le règlement (CEE) n° 3760/92 du 20 décembre 1992 instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.

Concernant les mesures de conservation et, notamment, les règles relatives à la limitation des captures, la législation est restée sensiblement la même depuis 1983, le règlement de 1992 reproduisant, en substance, les dispositions précédentes.

A. Le schéma de répartition des prises est simple dans son principe. En fonction des engagements pris à l'égard des pays tiers et des organisations régionales, les parts disponibles pour l'ensemble de la Communauté sont fixées annuellement sous forme de T.A.C. par population, appelée stock, ou par groupe de populations. Le volume des captures disponibles pour la Communauté fait à son tour l'objet d'une répartition entre les Etats membres sur une base qui peut être pluriannuelle, de façon à garantir la stabilité relative des activités de pêche de chaque Etat membre pour chacun des stocks concernés. Cette répartition fait l'objet d'un règlement du Conseil sur proposition de la Commission, elle-même fondée sur les avis scientifiques disponibles, et en particulier sur les rapports du comité scientifique et technique de la pêche institué auprès de la Commission.

La notion de stabilité relative doit être appréciée au regard de la résolution de La Haye de 1976 selon laquelle les Etats membres ont admis que cette stabilité était destinée, eu égard à la situation biologique momentanée des stocks, à préserver les besoins particuliers des régions dont les populations locales sont particulièrement tributaires de la pêche et des industries connexes. C'est en tenant compte de cet élément que la Commission a proposé, dans une communication de 1980, la fixation de paramètres quantitatifs pour le calcul des préférences de La Haye. La première clé de répartition de quotas entre les Etats membres a ainsi pu être élaborée. Ce nouveau régime, visant à assurer la protection des « besoins vitaux » spécifiques de régions côtières économiquement défavorisées, introduisait une importante dérogation au principe de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité. Cette question sera, d'ailleurs, l'une de celles portées devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Sur ce fondement, des clés de répartition ont été établies et introduites dans le règlement n° 172/83 du 25 janvier 1983 après des négociations longues et difficiles, ce qui explique qu'elles n'ont quasiment pas été modifiées par la suite.

Les effets, dans les clés de répartition, du principe de stabilité relative n'ont subi qu'une seule adaptation de principe lors du « compromis politique de 1988 » qui a mis fin à un conflit engagé par le Royaume-Uni au Conseil des ministres de la pêche de décembre 1988. Cet Etat membre revendiquait sur le fondement de la préférence de La Haye un quota d'aiglefin très supérieur à ce que lui accordait la clé de répartition. Les autres Etats membres s'y sont vigoureusement opposés car, d'une part, ils estimaient que les considérations qui étaient à la base des préférences de La Haye avaient été intégrées une fois pour toutes dans les clés de répartition fixées par le règlement de 1983 et d'autre part, parce que les prétentions du Royaume-Uni impliquaient pour eux un doublement de leurs charges. La solution politique retenue a consisté à attribuer au Royaume-Uni un quota résultant de la moyenne entre les valeurs correspondant, selon cet Etat membre, à la préférence de La Haye et celles résultant de la clé de répartition telle qu'elle avait été fixée. Ce compromis a par la suite servi dans de nombreux autres cas.

Les stocks étant répartis, les Etats membres peuvent, en principe échanger tout ou partie des quotas pour une espèce ou un groupe d'espèces, sous réserve d'une notification préalable à la Commission.

Mais une fois les répartitions acceptées par les Etats membres il reste aux institutions à en assurer le respect.

B. Le régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche repose sur le règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, dont les modifications les plus récentes sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Il est complété par plusieurs règlements spécifiques reprenant les dispositions de contrôle adoptées par les organisations régionales de pêche auxquelles la Communauté a adhéré.

La plupart des modifications ont été apportées à la demande de la Commission pour remédier aux insuffisances importantes dans l'efficacité du contrôle des pêches.

La principale difficulté vient de ce qu'il appartient à chaque Etat membre de prendre les mesures appropriées pour assurer l'efficacité du système de contrôle. Or, si les Etats membres ont défini les cadres juridiques et nommé des inspecteurs de pêche compétents pour constater et poursuivre les infractions, la juxtaposition des systèmes juridiques et administratifs a engendré des différences de traitement entre les pêcheurs d'une région à l'autre de la Communauté. Ainsi, dans sa structure même, le « système communautaire » se distingue par une hétérogénéité qui, il faudrait avoir le courage politique de l'admettre, est la source la plus importante de son dysfonctionnement.

En outre, dans plusieurs Etats membres, la Commission a pu relever que la constatation des infractions n'était pas toujours satisfaisante et que les moyens consacrés à cette mission par les administrations nationales ne répondaient pas aux exigences d'un système intégré de contrôle. Le contrôle des débarquements est insuffisant, notamment quand il est autorisé de débarquer à tout moment et dans n'importe quel port. Les actions de surveillance en mer sont la plupart du temps programmées, donc prévisibles. Les systèmes d'enregistrement des captures ne sont pas fiables et les méthodes de compilation des données ne sont pas homogènes. Il existe de grandes disparités dans le degré d'accomplissement par les Etats membres des obligations relatives à la notification des captures à la Commission.

Selon la Commission, les raisons principales de ces insuffisances dans les activités d'inspection et de surveillance tiennent au manque de moyens, au déficit de formation des inspecteurs, à la lourdeur des procédures, ainsi qu'à l'incohérence ou à l'absence de ciblage dont souffre la programmation des actions.

En revanche, au-delà des eaux communautaires, la Commission paraît se féliciter des systèmes communs de contrôle des organisations régionales de pêche auxquelles la Communauté a adhéré. Ces systèmes créent des obligations de coopération pour les Etats membres dont la responsabilité peut être engagée au même titre que celle des autres parties contractantes. C'est le cas notamment avec l'OPANO et la CPANE, où, du fait de leur indépendance par rapport aux Etats contractants, les mécanismes de surveillance semblent plus efficaces que les contrôles internes à la Communauté. Mais, concernant le contrôle des débarquements, ces mécanismes ne visent qu'une partie des prélèvements : ceux effectués dans les eaux de pays tiers et dans les eaux internationales.

Par ailleurs, toujours en vertu du règlement de contrôle de 1993, les Etats membres sont responsables du suivi des infractions et des régimes de sanction. Par conséquent, ils devraient mettre en place des règles de procédure efficaces pour punir les violations de la politique commune de la pêche. Or, la Commission constate que les régimes de sanction sont très différents selon les Etats membres, et surtout que leur niveau n'est guère dissuasif. Ainsi, il est rare que, dans les faits, la sanction dépasse le simple avertissement, même en cas de récidive. Il est vrai que la réglementation communautaire, même si chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut la faire respecter, a en la matière des effets particulièrement sensibles sur l'économie de certaines régions.

Ces difficultés se répercutent d'ailleurs sur la coopération entre Etats membres en ce qui concerne les échanges d'éléments de preuve et, d'une manière générale, la coopération judiciaire au niveau transfrontalier.

Face à ces insuffisances la Commission a réagi de deux façons. Elle a, d'une part, élaboré un livre vert, diffusé le 20 mars 2001, sur l'avenir de la politique commune de la pêche, destiné à ouvrir la consultation sur les orientations possibles d'une exploitation plus durable des ressources. La Commission a, d'autre part, rendu le 28 septembre 2001, un rapport très précis sur le contrôle de l'application de la politique commune de la pêche qui présente la synthèse des insuffisances qu'elle a constatées dans les politiques menées par les Etats membres.

A la suite de la publication de ces deux documents, la Commission a engagé, comme elle en a la capacité juridique, le processus d'une réforme de la politique commune de la pêche. Elle a élaboré, en toute autonomie, un projet qui doit être soumis à la décision des ministres des Etats membres réunis au sein du Conseil, après que le Parlement aura donné son avis. Ce projet de nouvelle réglementation a été présenté malgré l'opposition très vive de certains gouvernements, notamment de ceux de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Le Parlement et le Conseil vont en discuter, l'objectif de la Commission étant de le faire adopter sous la présidence danoise à la fin de l'année 2002.

Ce plan vise essentiellement à diminuer les captures par le désarmement de 8 600 bateaux de pêche et la réduction de 30 à 60 % des quotas de capture autorisés. Il prévoit aussi un transfert de compétences normatives du Conseil vers la Commission en matière d'accès à la ressource et, d'une façon plus imprécise, la possibilité d'instituer des contrôles communs sur l'activité des pêcheurs. Une première réunion des ministres chargés de la pêche s'est tenue à Luxembourg le 11 juin 2002.

Le Conseil et la Commission ne sont toutefois pas isolés face aux comportements des Etats membres. La Cour de justice veille, dans la limite de ses compétences, au respect de l'objectif de conservation des ressources halieutiques.

II. La jurisprudence récente de la Cour de justice dans le domaine de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques

Si la Cour de justice ne peut pas être saisie de comportements factuels tels qu'une application minimaliste, par un Etat membre, d'une réglementation nationale qui serait compatible avec la politique commune de la pêche, elle peut, d'une part, sanctionner les violations de la règle communautaire et les manquements commis par les Etats membres dans ce domaine et, d'autre part, contribuer au bon exercice des compétences des autorités communautaires en la matière.

A. La Cour intervient, en premier lieu, pour sanctionner les manquements que peuvent commettre les Etats membres dans la gestion des quotas de pêche.

Cette action peut être illustrée, parmi de nombreuses autres, par les trois affaires suivantes.

La première (C-52/95 du 7 décembre 1995, *Rec. p. I-4443*) concerne la pêche des anchois par les navires battant pavillon français pendant la campagne 1991. Le quota français avait été dépassé de 100 % et les autorités nationales n'avaient pas ordonné la fermeture de la pêche ni engagé de poursuites contre les pêcheurs en infraction. La Commission, tardivement mise au courant, avait substitué son intervention à celle de l'Etat membre en prenant un règlement interdisant la pêche de l'anchois dans la zone concernée par les navires français mais cette décision n'a pas davantage été respectée. La Commission a donc présenté un recours en manquement devant la Cour qui a pris des positions très fermes concernant l'effet contraignant pour les Etats membres de la réglementation communautaire relative au contrôle. Elle a jugé tout d'abord qu'un Etat membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en oeuvre de mesures appropriées de contrôle du respect des quotas de pêche et qu'il lui appartenait de prendre des mesures d'interdiction provisoire de pêche avant même que les quotas attribués soient épuisés.

La Cour a ensuite décidé, en se fondant sur l'article 2 du règlement n° 2847/93, que les autorités compétentes d'un Etat membre, lorsqu'elles constatent que la réglementation en matière de conservation et de contrôle de la pêche n'est pas respectée, étaient tenues d'intenter une action pénale ou administrative. La Cour en a tiré la conséquence que lorsque la Commission a fixé une date pour l'interdiction d'un type de pêche, un Etat membre est tenu de poursuivre les pêcheurs qui ne respectent pas la date de fermeture et il ne peut justifier son inaction, même par le risque d'importants troubles sociaux ou économiques. La Cour, dans cette espèce, a pris une position plus radicale et plus sévère que celle adoptée, concernant la libre circulation des marchandises, dans l'arrêt du 9 décembre 1997, *Commission/France* (C-265/95, *Rec. p. I-6959*). Dans cet arrêt, elle ne condamne pas la France sur le principe de l'inexistence ou de l'insuffisance des mesures prises contre les infractions commises par des particuliers mais analyse ces mesures au regard de la fréquence et de la gravité des entraves à la circulation de produits agricoles espagnols sur le territoire français.

Les deux affaires suivantes (C-339/99 du 1^{er} février 2001, *Rec. p. I-1025* et C-418/00, C-419/00 du 25 avril 2002, *Rec. p. I-3969*) sont relatives au dépassement par la France des quotas qui lui avaient été accordés pour les campagnes 1988 et 1990 à 1994, pour plusieurs stocks. Concernant les années 1988 et 1990 la Commission a pu constater que les dépassements concernaient 17 stocks de poissons. Pour les années 1991 à 1994, l'incertitude demeure, dès lors que les autorités françaises n'ont pu produire les états statistiques permettant de les déterminer. Cela montre bien l'impossibilité pour la Commission de se reposer sur des données sinon fiables, du moins approchant la réalité, quand elle analyse, en particulier pour les réformer, les mécanismes de la politique commune.

La solution de ces deux affaires est intéressante sur deux points bien précis. La Cour met à la charge de l'Etat membre la preuve qu'il n'a pas dépassé ses quotas et lui donne même la méthode, celle employée généralement par les organisations régionales, et le fondement juridique pour y parvenir. La Cour pré-

cise, en effet, que le seul moyen de déterminer avec précision les quantités de captures et d'apprécier les dépassements des quotas est de mettre en place un système de contrôle du débarquement et du transbordement de prises excédentaires. Elle ajoute qu'une telle constatation et l'établissement de la déclaration consécutive ne devraient pas poser de difficultés insurmontables.

La doctrine pourrait sans doute tirer d'une lecture « interprétative ou universitaire » de ces décisions qu'il existe une présomption de dépassement des quotas quand l'Etat membre ne notifie pas à la Commission les données sur les captures et les débarquements.

Par ailleurs, la Cour a à nouveau jugé dans ces arrêts que l'Etat membre était dans l'obligation de poursuivre les coupables d'infractions, qu'il s'agisse d'organisations de producteurs ou de capitaines de navire mais elle précise, c'est un apport du dernier arrêt, que l'Etat membre ne peut se défaire sur les organisations de producteurs de son obligation de poursuivre les pêcheurs contrevenants. L'Etat reste responsable.

Dans ses conclusions sur une affaire *Commission/Royaume-Uni* (C-140/00) présentées le 21 mars 2002, l'avocat général, Mme Stix-Hackl, propose à la Cour d'adopter, concernant cet autre Etat membre, la même position dans une affaire semblable concernant les campagnes 1991 à 1996. Il est à noter que dans ce dossier le Royaume-Uni tente d'inciter la Cour à réformer son raisonnement. Sa défense porte, en effet, essentiellement sur la charge de la preuve. Toutefois, l'avocat général propose au juge de confirmer sa jurisprudence.

B. En deuxième lieu, la Cour assure un contrôle de validité très vigilant de la réglementation communautaire. Le contentieux porte essentiellement sur la répartition des quotas entre les Etats membres avec la prise en compte de l'exigence de stabilité relative et, question connexe, sur les possibilités de transfert des capacités de prélèvements.

1. Concernant les quotas, une affaire récente qui a donné lieu à l'arrêt du 25 octobre 2001, *Italie/Conseil* (C-120/99, *Rec. p. I-7997*) est particulièrement intéressante car elle est relative à la validité d'une décision du Conseil fixant des quotas pour un stock de thon rouge, population dont la conservation est assurée par une organisation régionale, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, à laquelle la Communauté a adhéré le 14 novembre 1997. Cet arrêt témoigne d'un souci prononcé de la Cour d'assurer la protection de la ressource.

L'Italie s'étant plainte du défaut de motivation de la décision de limitation de son quota, la Cour se prononce, tout d'abord, sur l'obligation de motivation d'une telle décision. Elle rappelle le principe de cette obligation posé par l'article 253 du traité CE précisant, au surplus, que la circonstance qu'un acte s'écarte d'une norme plus générale renforce l'exigence de motivation en ce que les destinataires de l'acte doivent être à même d'apprécier les raisons qui ont amené l'institution concernée à s'écarter de la norme en question ainsi que la portée et l'ampleur de la dérogation à celle-ci, en l'espèce l'exigence de stabilité relative. Mais, après avoir mis l'accent avec force sur l'universalité de ce

principe, la Cour apporte une nuance qui, dans le domaine concerné, semble vider le principe de sa substance. Elle estime, en effet, qu'il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents quand l'Etat membre a été étroitement associé au processus d'élaboration de l'acte litigieux et que, par suite, il connaît les raisons qui justifient cet acte. Or, la fixation des quotas est toujours précédée d'une phase de négociation avec les Etats membres. C'est une application de la théorie largement abandonnée en droit français de la connaissance acquise.

Sur le fond, l'affaire mérite également l'attention. La Communauté a adhéré en novembre 1997 à la Commission des thonidés ; l'Italie, pour sa part, a adhéré à cette Commission en août 1998. Or, pour fixer les quotas de thon rouge pour la campagne 1998, le Conseil, afin de tenir compte de l'exigence de la stabilité relative des activités de pêche, s'est fondé sur les seuls prélèvements de 1994 en diminuant les quotas pour chaque Etat membre, en application d'une recommandation de la Commission des thonidés, à hauteur de la surpêche de chacun en 1997. Pour la période considérée (1994-1997), ni la Communauté, ni l'Italie n'étaient liées par les recommandations de ladite Commission. La Cour a pourtant jugé que c'est à juste titre et sans dépasser les limites de son pouvoir d'appréciation que le Conseil, placé devant la nécessité d'affecter aux Etats membres concernés les réductions pour surpêche effectués par ces derniers en 1997, mais qui ont été directement imputés à la Communauté par la Commission des thonidés, a pu faire supporter à un Etat les conséquences de sa surpêche en 1997.

Il y a une logique à l'imputation immédiate à la Communauté de la surpêche précédente dès lors que la plupart des Etats membres avaient déjà adhéré à l'organisation régionale en 1997. Mais la reconnaissance par la Cour de la validité de l'imputation de sa surpêche à l'Italie est significative du pouvoir d'appréciation que reconnaît la juridiction au Conseil dans sa fixation des quotas. Le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en matière agricole trouve ici une consécration.

Dans le même arrêt, un autre exemple est donné de ce pouvoir, mais qui connaît des précédents (notamment arrêt *Northern Ireland fish Producers' Organisation* « NIFPO » du 19 février 1998, C-4/96, *Rec. p.* I-681), à propos de l'appréciation du principe de stabilité relative. La Cour admet, pour juger que le Conseil n'a pas commis de discrimination entre les Etats membres dans la fixation des quotas, qu'en se référant simplement à ce principe et en visant l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 3760/92, le Conseil est présumé avoir respecté l'exigence de stabilité relative. Il appartient à l'Etat, comme l'expliquait l'avocat général, M. La Pergola, dans ses conclusions sur l'arrêt NIFPO, de démontrer qu'une modification de la situation, notamment concernant le stock considéré justifie une modification des paramètres pris en compte pour favoriser, dans une zone déterminée, un Etat plutôt qu'un autre.

2. Concernant les transferts de quotas, autorisés par le règlement n° 3760/92, la jurisprudence semble connaître une certaine évolution. En réalité la Cour est confrontée à deux types de transferts qui correspondent à des comportements très différents.

Les premiers sont les transferts de TAC pour le traitement desquels la jurisprudence paraît stabilisée. M. La Pergola, dans ses conclusions sur l'arrêt NIFPO a bien montré, semble-t-il, la neutralité d'un échange de TAC. Dans le litige au principal ayant donné lieu à une question préjudicielle de la High Court of justice in Northern Ireland, le Conseil, en raison des besoins spécifiques de l'Irlande, lui avait, par application du principe de stabilité relative et de la préférence de La Haye, accordé des quotas importants pour plusieurs stocks. N'ayant pu épuiser ces quotas de merlans dans une zone déterminée, l'Irlande a demandé et obtenu la cession d'un volume de capture de harengs dans une zone différente, affectant de ce fait, avec leur accord, les prélèvements de harengs des autres Etats membres dans cette dernière zone. L'avocat général a souligné que, globalement, les prélèvements restaient identiques dans chaque stock, la seule différence étant l'identité du détenteur du quota. Il a ajouté que ces possibilités d'échange répondaient parfaitement à l'économie du principe de stabilité relative en laissant une certaine marge de manœuvre aux Etats membres pour définir leurs besoins et y répondre de la manière la plus souple et la mieux adaptée.

Les seconds types de transferts peuvent être analysés comme des échanges de possibilités de pêche sous forme de cession d'une partie du quota de captures fixé pour une zone, au profit d'une autre zone. La question de la régularité de ces transferts s'est posée dans deux affaires identiques, concernant la validité de sept règlements du Conseil qui ont tous le même objet. Ces règlements autorisent le Portugal et la France à effectuer un échange des possibilités de pêche d'anchois sous forme de cession d'une partie du quota de captures du Portugal, fixé pour la zone C.I.E.M. IX, X, située au sud-ouest de la péninsule ibérique, au profit de la France pour la capture dans la zone adjacente C.I.E.M. VIII, dans le golfe de Gascogne. Dans la première, la zone C.I.E.M. IX, X, les quotas étaient répartis entre l'Espagne (48 %) et le Portugal (52 %), dans la seconde, la zone C.I.E.M. VIII, entre l'Espagne (90 %) et la France (10 %). L'Espagne a contesté cette opération car elle estimait que, du fait de la cession par le Portugal d'une partie de son quota en zone C.I.E.M. IX, X à la France pour que celle-ci l'utilise en zone C.I.E.M. VIII, son propre pourcentage sur le stock de cette dernière zone devenait inférieur à 90 % ce qui était incompatible avec le principe de stabilité relative en vertu duquel il avait été reconnu que l'Espagne avait besoin de ce stock.

Par un premier arrêt du 5 octobre 1999 (C-179/95, *Rec. p.* I-6475), la Cour a rejeté le recours formé par l'Espagne contre le règlement du Conseil qui autorisait cette cession pour l'année 1995.

La Cour a considéré que le Conseil possédait un pouvoir discrétionnaire important pour l'adoption des mesures qu'il juge indispensables à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche. Elle a estimé que l'autorité communautaire n'était pas seulement fondée à prendre des mesures de conservation plus rigoureuses, mais pouvait également autoriser un plus large accès aux res-

sources de pêche.

En outre, la Cour a semblé considérer que l'opération était neutre dès lors que les quotas des deux zones prises ensemble n'étaient pas modifiés. Elle en a tiré la conséquence qu'il ne pouvait pas y avoir d'atteinte au principe de stabilité relative puisque le règlement n° 3760/92 prévoyait la possibilité de transferts sous réserve de l'équilibre total des parts.

Cet arrêt, s'il pouvait satisfaire certains, avait, malgré tout, de quoi surprendre, dès lors qu'il semblait aller à l'encontre de la jurisprudence dominante de la Cour qui jusque-là avait toujours soutenu l'interprétation de la réglementation communautaire la plus protectrice des ressources et qui appliquait les textes avec la plus grande rigueur. Il semblait en effet être admis qu'à chaque zone correspondait un stock bien déterminé et que les quotas d'une zone ne pouvaient se porter sur une autre zone pour ne pas risquer d'appauvrir un stock, quand bien même les zones considérées étaient adjacentes. La solution retenue dans cet arrêt a sans doute été inspirée en grande partie par ce dernier élément et par l'argument supplémentaire selon lequel les bancs d'anchois ne respectent pas les frontières.

Saisie de six recours contre six arrêts identiques couvrant la période de 1996 à 2001, la Cour a procédé, ce qui est assez rare, à un revirement radical de sa jurisprudence dans un arrêt du 18 avril 2002 (C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00, C-22/01, *Rec. p. I-3439*). La Cour a jugé qu'aux fins de l'exigence de stabilité relative, les possibilités de pêche de chaque stock halieutique, défini comme les poissons d'une espèce déterminée se trouvant dans une zone géographique donnée devaient être appréciées séparément. La Cour a ajouté qu'il ressortait de l'article 8 du règlement n° 3760/92 que la stabilité relative des activités de pêche devait être assurée pour chaque Etat membre « pour chacun des stocks concernés ».

C'est un retour rapide et catégorique à la ligne de conduite que semble suivre la Cour depuis le début du contentieux relatif à la pêche d'assurer ou de faire assurer par les institutions communautaires la meilleure défense des ressources halieutiques en faisant tout simplement respecter la politique commune de la pêche, ensemble de règles dont se sont dotés les Etats membres et dont on peut légitimement attendre qu'elles soient appliquées.

Conclusion

Deux remarques peuvent être formulées en guise de conclusion.

Tout d'abord, le contentieux de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques n'est pas le seul contentieux sur la pêche dont est saisie la Cour. Certaines affaires concernent l'organisation des marchés, d'autres la politique structurelle et, notamment, le renouvellement des flottes. La Cour peut avoir aussi l'occasion de traiter de pures mais difficiles questions d'interprétation de la règle communautaire. Une affaire pendante (*Ministère public/Annie Pansard*, C-265/01) est, à cet égard, intéressante : comment peut-on qualifier juridique-

ment une coquille saint-jacques pêchée légalement dans les eaux territoriales de Jersey par un navire battant pavillon français et débarquée dans un port français à une période au cours de laquelle le débarquement de ce produit sur le littoral français est interdit par un arrêté du ministre des transports français ?

Est-ce un produit français ou un produit importé, et, dans ce dernier cas l'interdiction de débarquement du produit n'est-elle pas contraire à l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation ?

L'avocat général, M. Alber, qui a présenté ses conclusions le 23 avril 2002 a pris une position très libérale en estimant qu'il s'agissait de produits importés et, qu'en conséquence, l'article 28 CE s'opposait à l'interdiction de leur débarquement, même en période d'interdiction de pêche.

La seconde remarque est relative à l'importance quantitativement faible des affaires concernant la pêche portées devant la Cour de justice. Le Tribunal de première instance, se fondant sur une jurisprudence constante de la Cour, a, jusqu'à présent, jugé irrecevables les recours formés contre les décisions du Conseil et de la Commission par les armateurs, les associations d'armateurs, les producteurs, les organisations de producteurs. Un des derniers arrêts en ce sens est l'arrêt *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa e.a.* du 19 septembre 2001 (T-54/00, T-73/00, *Rec. p. II-2691*), par lequel le Tribunal de première instance a estimé que les requérants n'étaient pas « directement et individuellement concernés » par les règlements attaqués et que, dès lors, les dispositions de l'article 230, paragraphe 4, du traité CE s'opposaient à ce que leur action soit regardée comme recevable. Le Tribunal a fait valoir, au surplus, que les requérants disposaient de voies de droit devant leurs juridictions nationales, reprenant en cela le raisonnement de la Cour (arrêt *Greenpeace* du 2 avril 1998, C-321/95, *Rec. p. I-1651*).

La Cour, par conséquent, n'est saisie que par les institutions ou par les Etats. Or, il ne faut pas se cacher que la matière est particulièrement délicate car, dans tous les litiges, sont directement ou indirectement en cause des richesses qui sont parfois revendiquées par plusieurs Etats. C'est pour cette raison que les quotas entre Etats membres n'ont, pour la plupart, pas été modifiés depuis 1983. Tout au plus quelques ajustements interviennent quand, par exemple, la Communauté adhère à une organisation régionale. C'est sans doute pour la même raison que le débat contentieux reste encore prudent.

Il y a toutefois, quelques tentatives de renversement de cette jurisprudence.

Dans un arrêt *Jégo-Quéré* du 3 mai 2002 (T-177/01, *Rec. p. II-2365*) le Tribunal a admis la recevabilité du recours d'un armateur contre un règlement de la Commission ayant pour objet de limiter la capture des merlus. Pour parvenir à ce résultat, le Tribunal a donné une nouvelle interprétation du caractère individuel d'une décision.

Un raisonnement semblable a été suivi par l'avocat général Jacobs dans ses conclusions du 21 mars 2002, sur l'affaire *Unión de Pequeños agricultores/Conseil* (C-50/00 P).

La Cour, constatant que ces nouvelles interprétations de l'article 230 CE tendaient à s'écarter de la lettre et de l'esprit du texte, n'a cependant pas suivi cette position.

Elle a admis le raisonnement du Tribunal et de l'avocat général, selon lequel les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire. Mais elle a estimé qu'il appartenait aux différents systèmes juridictionnels des Etats membres de prévoir la possibilité pour les personnes physiques ou morales de faire valoir l'invalidité des actes communautaires de portée générale devant les juridictions nationales.

Les contestations de la politique commune de la pêche par les pêcheurs continueront donc à parvenir à la Cour par l'intermédiaire des seules questions préjudicielles.