CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 17 septembre 1998 *

A — Introduction

1. Par le présent recours, le royaume d'Espagne attaque deux règlements du Conseil qui ont permis à la République portugaise et à la République française de procéder à un échange de possibilités de pêche d'anchois. La particularité de cet échange réside dans le fait qu'une partie du quota de capture fixé pour la zone CIEM IX, X, Copace 34.1.1 (à l'ouest et au sud-ouest de la péninsule ibérique) qui avait tout d'abord été attribuée au Portugal a été cédée à la France pour la capture dans la zone CIEM VIII (golfe de Gascogne).

2. Le Royaume d'Espagne, qui détient des quotas de capture pour les deux zones de pêche précitées, invoque une violation des objectifs de la politique commune de la pêche visés à l'article 39 du traité CE (emploi optimal des facteurs de production et stabilisation des marchés) et des principes contenus dans le règlement (CEE) n° 3760/92 [1] (exploitation rationnelle et responsable des ressources et principe de stabilité relative) dans la mesure où l'échange porte sur des stocks différents situés dans des zones non contiguës. Cet échange ne serait donc pas possible et ne pourrait être réalisé qu'en ignorant les dispositions applicables en matière de fixation des quotas (au détriment de l'Espagne).

3. Le Conseil et la Commission, qui est intervenue au soutien de la partie défenderesse dans la présente affaire, invoquent pour l'essentiel le large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil dans le cadre de la politique commune de la pêche ainsi que les problèmes complexes liés à l'intégration du royaume d'Espagne et de la République portugaise dans la Communauté, qui justifieraient l'adoption des règlements attaqués.

B — Éléments de fait et dispositions juridiques pertinentes

4. Les eaux communautaires comportent deux stocks d'anchois pour les totaux admissibles des captures (ci-après les «TAC» [2]) et deux quotas de capture. Ces

* Langue originale: l'allemand.

1 — Règlement du Conseil du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1).

2 — Note sans objet dans la version française.

stocks se trouvent dans les zones CIEM VIII, IX et x et Copace 34.1.1.

5. L'article 161 de l'« acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités » [3] (ci-après l'« acte d'adhésion ») a attribué à l'Espagne un quota de 90 % dans la zone CIEM VIII, les 10 % restants allant à la France. Conformément au principe de stabilité relative entre l'Espagne et le Portugal, le quota relatif à l'autre stock a été réparti à raison de 48 % pour l'Espagne et 52 % pour le Portugal.

6. Le système de répartition des possibilités de pêche entre les États membres est fondé sur le règlement n° 3760/92. L'objectif essentiel de ce règlement est d'établir un cadre pour la conservation et la protection des ressources. En vue d'assurer une exploitation responsable des ressources sur une base durable, le Conseil peut modifier le taux d'exploitation et limiter, pour la période concernée, le volume des captures autorisées et, au besoin, l'effort de pêche. Lorsqu'il s'avère nécessaire de limiter les taux d'exploitation dans une pêcherie [4], le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en vertu de l'article 8, paragraphe 4, sous ii):

« répartit les possibilités de pêche entre les États membres de façon à garantir la stabilité relative des activités de pêche de chaque État membre pour chacun des stocks concernés... ».

7. Pour clarifier ce point, il est précisé du onzième au treizième considérant du règlement:

« considérant que, pour les types de ressources pour lesquels il y a lieu de limiter les taux d'exploitation, il y a lieu de répartir les possibilités de pêche communautaires sous forme de disponibilités de pêche pour les États membres exprimées en quotas alloués et, au besoin, en termes d'effort de pêche;

considérant que la conservation et la gestion des ressources doivent contribuer à une plus grande stabilité des activités de pêche et doivent être évaluées sur la base d'une répartition de références reflétant les orientations données par le Conseil;

considérant... que cette stabilité, vu la situation biologique temporaire des stocks, doit tenir compte des besoins particuliers des régions dont les populations sont particulièrement tributaires de la pêche et des activités connexes...;

considérant que c'est donc dans ce sens qu'il convient de comprendre la notion de stabilité relative souhaitée ».

3 — JO 1985, L 302, p. 1.

4 — Voir l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92.

8. S'agissant de l'échange éventuel des disponibilités de pêche après fixation des possibilités de pêche, l'article 9 dispose que «Les États membres, après notification à la Commission, peuvent échanger tout ou partie des disponibilités de pêche qui leur ont été allouées».

9. Le règlement (CE) n° 3362/94 [5] a arrêté dans son annexe I les TAC par stock ou groupe de stock. Il a ainsi prévu pour la zone VIII un TAC de précaution de 33 000 tonnes, réparti à concurrence de 29 700 tonnes pour l'Espagne et de 3 300 tonnes pour la France. Il a fixé pour la zone IX, X, Copace 34.1.1 un TAC de précaution de 12 000 tonnes, dont 5 740 tonnes sont revenues à l'Espagne et 6 260 tonnes au Portugal. Ces derniers quotas ne pouvaient être pêchés que dans les eaux soumises à la souveraineté ou à la juridiction de l'État membre concerné ou dans les eaux internationales de la zone considérée.

10. Pour assurer la «gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires», le Conseil a adopté, le 27 mars 1995, le règlement (CE) n° 685/95 [6]. Son article 11, paragraphe 1, dispose que les États membres concernés peuvent procéder à un échange de possibilités de pêche qui leur sont allouées selon les conditions visées à l'annexe IV, point 1.

Il est précisé au point 1.1 de l'annexe IV:

«Les échanges entre la France et le Portugal sont renouvelables par tacite reconduction pour la période allant de 1995 à 2002, sous réserve de la possibilité pour chaque État membre de modifier les conditions chaque année lors de la fixation annuelle des TAC et quotas.

Sont concernés par les échanges les TAC suivants:

i) un TAC commun d'anchois étant fixé pour les zones CIEM VIII et IX, 80 % des possibilités de pêche de la République portugaise sont cédés annuellement à la France, ceux-ci devant être pêchés exclusivement dans les eaux sous souveraineté ou juridiction de la France;

...»

5 — Règlement du Conseil du 20 décembre 1994, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1995 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 363, p. 1).

6 — Règlement relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires (JO L 71, p. 5).

11. Lorsqu'il a adopté son règlement (CE) n° 746/95 [7], le Conseil a de nouveau fixé un TAC de précaution pour la zone IX, X, Copace 34.1.1. Le TAC demeure ainsi fixé dans un premier temps à 12 000 tonnes, 5 740 tonnes revenant toujours à l'Espagne. Toutefois, sur le quota de 6 260 tonnes attribué au Portugal, 5 008 tonnes au plus peuvent être pêchées dans la zone CIEM VIII qui relève de la souveraineté ou de la juridiction de la France.

12. On peut ainsi constater en résumé que, pour les deux zones, des TAC et quotas différents ont d'abord été fixés et ont été répartis entre l'Espagne et la France dans la zone VIII et entre l'Espagne et le Portugal dans l'autre zone. Le règlement cité en dernier lieu a ensuite permis au Portugal de pêcher une partie de son TAC relevant de la zone IX, X, Copace 34.1.1 dans les eaux françaises de la zone CIEM VIII. Le Portugal a cependant cédé ce quota à la France.

13. C'est contre cette manière d'agir qu'est dirigé le recours du royaume d'Espagne.

14. Le gouvernement espagnol fait tout d'abord valoir que, en permettant qu'une partie du quota d'anchois qui a été attribué au Portugal dans la zone IX ne soit pas pêchée dans cette zone, mais dans la zone VIII, le TAC fixé dans la zone VIII passe de 33 000 à 38 008 tonnes en l'absence de nouvelles données scientifiques justifiant cette mesure. Les dispositions attaquées ne visent à assurer ni l'emploi optimal des facteurs de production ni la stabilisation des marchés, de sorte que les objectifs de la politique commune de la pêche visés à l'article 39 du traité seraient méconnus.

15. Le gouvernement espagnol soutient par ailleurs que, étant donné qu'il existerait deux stocks d'anchois autonomes, les dispositions attaquées augmenteraient le TAC fixé dans la zone VIII pour 1995 sans aucun fondement scientifique. La finalité du règlement n° 3760/92, qui réside dans une exploitation rationnelle et responsable des ressources, serait ainsi méconnue. Les règlements attaqués aboutiraient même à une surpêche d'une espèce d'anchois.

16. Le principe de stabilité relative a été violé du fait que la quantité à raison de laquelle le quota d'anchois a été modifié, à savoir 5 008 tonnes, a été entièrement attribuée au Portugal. Le Portugal n'a jamais possédé de quota dans cette zone, de sorte que lui en reconnaître un est contraire à l'obligation voulant que chacun des États membres participant à la répartition de ce stock conserve un pourcentage fixe.

17. Le gouvernement espagnol conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la dernière phrase du paragraphe 1.1, sous i), de l'annexe IV du

7 — Règlement du 31 mars 1995, modifiant le règlement n° 3362/94 (JO L 74, p. 1).

règlement (CE) n° 685/95 du Conseil, du 27 mars 1995, relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires;

— annuler le paragraphe 5, relatif à l'anchois, de l'annexe I du règlement (CE) n° 746/95 du Conseil, du 31 mars 1995, modifiant le règlement (CE) n° 3362/94 fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poisson, les totaux admissibles et les captures pour 1995 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés;

— condamner l'institution défenderesse aux dépens.

Le Conseil conclut à ce que la Cour:

— rejette le recours,

et

— condamne la requérante aux dépens.

C — Analyse

18. Le gouvernement espagnol faisant pour l'essentiel valoir la violation, d'une part, de l'article 39 du traité et, de l'autre, du règlement n° 3760/92, il importe d'examiner ces deux points séparément ci-après.

Sur la violation de l'article 39 du traité

19. Le gouvernement espagnol affirme tout d'abord que le TAC de 33 000 tonnes prévu initialement pour la zone VIII a été établi sur la base d'informations scientifiques et considéré par le Conseil comme le TAC approprié pour assurer une exploitation rationnelle et responsable des ressources. De plus, depuis l'adhésion du royaume d'Espagne, ce TAC n'a subi que des fluctuations négligeables et correspond à la moyenne des captures des années 70. Il a été ainsi tenu compte des évolutions constatées jusqu'à présent et une exploitation durable a été assurée. Si le Conseil porte aujourd'hui ce TAC de facto de 33 000 à 38 008 tonnes, il interrompt la continuité des règlements adoptés jusqu'à présent sans y avoir été incité par de nouvelles informations scientifiques. Le pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil lorsqu'il adopte des dispositions dans le cadre de la politique commune de la pêche doit aussi respecter les limites fixées par le traité. Toutefois, si l'on autorise aujourd'hui (comme en l'espèce) un échange de quotas pour des espèces différentes dans des zones de capture différentes, on méconnaît les

objectifs visés à l'article 39, sous a) et c), du traité, à savoir un emploi optimal des facteurs de production et la stabilisation des marchés.

20. Le Conseil et la Commission invoquent pour l'essentiel leur large pouvoir d'appréciation dans l'adoption des dispositions attaquées. D'une part, les deux stocks d'anchois visés ne seraient pas mis en péril. De plus, les TAC fixés pour ces stocks étaient seulement des TAC de précaution. Ils ont certes eu des effets contraignants, mais dans la mesure où ils n'ont pas été arrêtés sur la base d'informations scientifiques sûres, ils peuvent tout à fait être modifiés. En outre, l'échange entre des zones et des espèces différentes n'a rien d'inhabituel et a souvent été pratiqué dans le passé.

21. Même si des rapports scientifiques avaient été disponibles à propos de chacun des stocks, le Conseil n'aurait pas dû les suivre aveuglément lorsqu'il a adopté les dispositions attaquées. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le Conseil a en l'espèce mis en balance les intérêts de la politique commune de la pêche et les intérêts de la Communauté à l'égard d'une intégration plus poussée du royaume d'Espagne et de la République portugaise en son sein. Le résultat de cette opération se reflète dans les règlements attaqués.

22. Il faut d'abord observer que, d'après une jurisprudence constante de la Cour, dans la poursuite des objectifs de la politique commune en matière de pêche et d'agriculture, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément. Le cas échéant, elles doivent accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leur décision [8]. La jurisprudence admet également que le législateur communautaire dispose, en matière de politique agricole commune, d'un large pouvoir d'appréciation, qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 lui attribuent [9].

23. Eu égard au pouvoir discrétionnaire reconnu au Conseil dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si le Conseil n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [10].

24. Le gouvernement espagnol estime qu'il y a violation de l'article 39 du traité du seul fait que le TAC de la zone VIII a été modifié de façon substantielle sans que cela ait été nécessaire au regard de rapports scientifiques.

8 — Arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 47); du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 13), et du 24 novembre 1993, Mondiet (C-405/92, Rec. p. I-6133, point 51).

9 — Arrêts Allemagne/Conseil, précité à la note 8, point 47; Hierl, précité à la note 8, point 13, et arrêt du 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14).

10 — Arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 8).

25. Il faut observer à ce sujet que l'absence de tels rapports ne saurait empêcher le Conseil d'adopter les mesures qu'il juge indispensables à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche [11]. S'agissant de la prise en compte d'informations scientifiques par le Conseil, la Cour a dit pour droit que, eu égard au pouvoir d'appréciation reconnu au Conseil dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier si la mesure en cause est affectée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en cause a manifestement outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

26. En l'espèce, le Conseil a tout d'abord fixé un TAC de précaution de 33 000 tonnes pour la zone VIII. Ce TAC n'avait pas été arrêté en raison de données scientifiques contraignantes, mais au regard de l'évolution des quotas de capture constatée dans les zones considérées.

27. L'affirmation isolée du royaume d'Espagne selon laquelle, en l'absence de données scientifiques établies, le Conseil ne peut pas modifier le TAC n'a cependant pas pour conséquence que, lorsqu'il a adopté les mesures en cause, le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation. A cela s'ajoute que l'échange des quotas de capture entre le Portugal et la France ne met incontestablement pas en péril le stock de la zone VIII.

11 — Arrêt Mondiet, précité à la note 8, point 31.

28. Nous ne comprenons donc pas quel élément pourrait accréditer la thèse selon laquelle la légère augmentation des quotas de capture liée en fin de compte à la détermination des possibilités d'échange entre le Portugal et la France a violé l'article 39, sous a) et c), du traité.

Sur la violation du règlement n° 3760/92

a) Violation de l'obligation de veiller à une exploitation rationnelle et responsable des ressources

29. D'après le gouvernement espagnol, les dispositions attaquées violent l'objectif poursuivi par le règlement n° 3760/92, à savoir une exploitation rationnelle et responsable des ressources. Cette violation découle pour l'essentiel du fait que, en fin de compte, un TAC commun a été fixé pour deux stocks d'anchois distincts et entièrement autonomes dans les zones distinctes VIII et IX, X, Copace 34.1.1. D'une part, le TAC applicable à la zone VIII est modifié substantiellement sans que cela soit rendu nécessaire par de nouveaux rapports scientifiques. D'autre part, le règlement n° 3760/92 comporte des dispositions fixant la procédure de modification d'un TAC. En agissant comme il l'a fait pour permettre l'échange des possibilités de

capture entre le Portugal et la France, le Conseil a méconnu cette procédure.

30. Le Conseil et la Commission invoquent de nouveau sur ce point le large pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu lorsqu'ils adoptent des mesures dans le cadre de la politique commune de la pêche. Ils font par ailleurs valoir que leur façon d'agir ne s'accompagne pas d'un risque de surpêche dans la zone VIII. Ce risque ne se serait présenté que si un nouveau TAC global avait été fixé pour cette zone, qui aurait dans ce cas dû s'élever à 50 000 tonnes en raison de la répartition fixée dans l'acte d'adhésion — 90 % pour l'Espagne et 10 % pour la France. Pour écarter ce risque de surpêche, le transfert des possibilités de capture (de 5 008 tonnes) entre le Portugal et la France a en fin de compte été opéré en vertu de l'article 9 du règlement n° 3760/92. Le Conseil n'a finalement fait qu'avaliser ce qui avait été convenu entre les États membres dans le cadre des disponibilités qui leur avaient été attribuées, sans toutefois mettre en péril le stock d'anchois. Il faut par ailleurs souligner que la fixation d'un TAC n'est pas la seule façon de protéger les stocks et que, en l'espèce, il n'a été déterminé qu'à titre de précaution, étant donné que, à l'époque des faits, on ne disposait pas de rapports scientifiques sûrs à propos des stocks.

31. D'après son deuxième considérant, le règlement n° 3760/92 vise «une exploitation rationnelle et responsable des ressources aquatiques vivantes ainsi que de l'aquaculture, tout en reconnaissant, par ailleurs, l'intérêt du secteur de la pêche à assurer son développement à long terme et ses conditions économiques et sociales et l'intérêt des consommateurs, compte tenu des contraintes biologiques ainsi que du respect de l'écosystème marin».

32. De plus, l'article 2, paragraphe 2, précise que le règlement vise à établir un cadre pour la conservation et la protection des ressources. Le Conseil est donc habilité à fixer chaque TAC et à répartir les disponibilités de pêche entre les États membres. En outre, d'après une jurisprudence constante, le Conseil dispose aussi d'un large pouvoir d'appréciation dans ce secteur, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune, de sorte que le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier si l'exercice de ce pouvoir est affecté d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir, ou si l'autorité en cause a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [12].

33. Il y a aussi lieu d'observer que, lorsqu'il fixe les TAC et répartit les disponibilités de pêche entre les États membres en se fondant sur l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 3760/92, le Conseil doit porter une appréciation sur des données économiques complexes.

34. Le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Conseil dans la mise en œuvre de la

12 — Arrêts du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Rec. p. I-681, point 42), et du 29 février 1996, Commission/Conseil (C-122/94, Rec. p. I-881, point 18).

politique agricole de la Communauté implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe et ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base, en ce sens, notamment, qu'il est loisible au Conseil de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales [13]. Étant donné que, lorsqu'il invoque une violation du règlement n° 3760/92, le gouvernement espagnol souligne de nouveau pour l'essentiel l'absence de rapports scientifiques et que, de surcroît, il affirme simplement que des stocks distincts situés dans des zones de capture distinctes ne pouvaient pas relever d'un TAC commun, il n'a pu établir l'existence d'aucune erreur manifeste d'appréciation du Conseil.

35. Le gouvernement espagnol se range au contraire à l'argument du Conseil et de la Commission dans la mesure où la cession du quota portugais à la France ne met pas en péril directement le stock dans la zone VIII, mais qu'un relèvement global du TAC pour la zone VIII aurait provoqué un risque pour ce stock. Étant donné qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous b) et c), le Conseil peut limiter les taux d'exploitation et fixer des limites quantitatives pour les captures, l'argument avancé par le gouvernement espagnol en l'espèce ne suffit pas pour établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation du Conseil. Après avoir mis en balance les divers intérêts des pays participants qui pratiquent la pêche, le Conseil a conclu ses travaux en autorisant finalement l'échange des possibilités de pêche entre le Portugal et la France, même en l'absence de rapports scientifiques sûrs. Même si l'échange porte sur des stocks différents provenant de zones différentes, il faut partir du principe que cette décision n'entraîne globalement aucun risque pour les stocks.

36. Le but dans lequel le règlement n° 3760/92 a été adopté, à savoir l'exploitation rationnelle et responsable des ressources, n'en est ainsi pas affecté.

37. Le grief du royaume d'Espagne n'est pas fondé sur ce point.

b) Sur la violation du principe de stabilité relative

38. Le gouvernement espagnol fait valoir à ce propos que les règlements attaqués ne respectent pas le principe de stabilité relative. Il découle du règlement n° 3760/92 que, lors de la répartition des TAC entre les pays pratiquant la pêche, le Conseil est tenu de respecter ce principe. L'acte d'adhésion a fixé une répartition à concurrence de 90 % pour l'Espagne et 10 % pour la France pour la zone VIII en cause. En autorisant l'échange entre le Portugal et la France, le Conseil a alloué un quota au Portugal dans une zone où il n'en disposait pas auparavant. L'échange s'est alors traduit concrètement par une augmentation du TAC et donc aussi par une dérogation de la clé de répartition choisie initialement. L'article 9 du règlement n° 3760/92 prévoit certes une

13 — Arrêt NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, précité à la note 12, point 42.

possibilité d'échange, mais celle-ci ne sert toutefois qu'à faciliter la répartition de chaque TAC entre les quotas nationaux. Il n'est toutefois pas permis de modifier un TAC fixé à une époque pour des zones différentes en écartant les dispositions applicables et de procéder à une nouvelle répartition. Il faut aussi tenir compte en particulier du long délai de sept ans au total qui entraîne fondamentalement une nouvelle répartition des quotas. Il découle du sens et de la finalité de la possibilité d'échange prévue à l'article 9 que certains quotas situés dans des zones déterminées peuvent certes être cédés à d'autres pays pratiquant la pêche, mais qu'il faut néanmoins continuer de tenir compte de la stabilité relative pour chaque zone et chaque stock. Ce principe concerne ainsi une espèce de poisson déterminée dans une zone de pêche déterminée.

39. Le Conseil et la Commission réfutent à nouveau cette argumentation en se référant au large pouvoir d'appréciation dont ils disposent lors de l'adoption de règlements dans le secteur de la politique agricole et de pêche commune. Ils soutiennent par ailleurs que les mesures attaquées étaient nécessaires pour permettre une poursuite de l'intégration du royaume d'Espagne et de la République portugaise dans la Communauté. Eu égard aux longues et difficiles négociations d'adhésion avec les deux pays précités, des compromis ont été dégagés à l'époque, qui réglementaient la politique de la pêche de façon raisonnable pour tous les participants. Toutefois, pour tenir compte de l'évolution ultérieure, le Conseil a la possibilité, dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont il dispose, de déroger aux règlements adoptés à l'époque. Les possibilités d'échange entre le Portugal et la France qui ont été autorisées constituaient une dérogation de ce type et une correction d'un compromis. Toutefois, les intérêts pouvant être opposés dans le cadre de la politique de la pêche, le Conseil doit pouvoir accorder une préférence à certains intérêts par rapport à d'autres lorsqu'il adopte des mesures déterminées.

40. Par ailleurs, le TAC fixé initialement pour la zone VIII n'est manifestement pas modifié, étant donné que le quota promis à la France doit toujours être imputé dans la zone IX, X, Copace 34.1.1. Cela ne correspond sans doute pas en toute hypothèse à une interprétation stricte de la notion de stabilité relative, mais il importe à cet égard de faire preuve d'une large ouverture d'esprit. Force est précisément d'adopter cette attitude en raison de la problématique d'intégration précitée, qui vise à inclure l'Espagne et le Portugal en tant que grandes nations de pêche dans le marché agricole commun.

41. Il importe avant tout d'observer que, en vertu de l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 3760/92, le Conseil répartit les possibilités de pêche entre les États membres de façon à garantir la stabilité relative des activités de pêche de chaque État membre pour chacun des stocks concernés. Cette stabilité doit tenir compte des besoins spécifiques des zones dont la population est particulièrement tributaire de la pêche et des industries connexes.

42. D'après la jurisprudence de la Cour, il en résulte «que la finalité des quotas consiste à assurer à chaque État membre

une part des TAC communautaires, déterminée essentiellement en fonction des captures dont les activités de pêche traditionnelles, les populations locales tributaires de la pêche et les industries connexes de cet État membre ont bénéficié avant l'institution du régime des quotas» [14].

43. De même, dans son arrêt Romkes [15], la Cour a déclaré que l'exigence de stabilité relative doit s'entendre comme signifiant le maintien d'un pourcentage fixe pour chaque État membre lors d'une répartition des quotas.

44. L'article 8, paragraphe 4, sous ii), règle aussi la répartition des possibilités de pêche entre les États membres de façon à garantir la stabilité relative des activités de pêche de chaque État membre pour chacun des stocks concernés.

45. Dans l'ensemble, il incombe au Conseil, lors de la répartition des possibilités de pêche entre les États membres, de concilier, pour chacun des stocks concernés, les intérêts que chaque État membre représente en ce qui concerne notamment ses activités traditionnelles de pêche et, le cas échéant, ses populations ainsi que ses industries locales tributaires de la pêche [16].

46. Il faut constater en l'espèce que le Conseil a autorisé le Portugal à pêcher une partie de son quota de la zone IX, X, Copace 34.1.1 dans la zone VIII. Ce quota est toutefois cédé entièrement à la France. Les arguments avancés par les parties révèlent que, traditionnellement, le Portugal n'a jamais réalisé de capture dans la zone VIII. Il faut de plus constater que le Conseil a choisi cette voie, à savoir l'échange des possibilités de pêche, pour éviter que, globalement, le TAC de la zone VIII ne doive être augmenté.

47. Le Conseil devant toutefois, comme le révèlent les éléments qui précèdent, mettre en balance les intérêts des participants lors de la répartition des possibilités de pêche en raison du principe de stabilité relative, il importe d'observer qu'initialement le Portugal n'avait aucun intérêt dans la zone VIII. Étant donné que l'échange de possibilités de pêche entre deux zones de capture non contiguës s'est en pratique traduit par un relèvement du TAC et par une nouvelle répartition des quotas de capture fixés parce que les dispositions pertinentes n'ont pas été appliquées (maintien des quotas 90/10), il faut de plus constater que les règlements attaqués portent atteinte au principe de stabilité relative.

48. Les arguments présentés par le Conseil et la Commission sur les difficultés d'intégration du royaume d'Espagne et de la République portugaise dans la Communauté ne peuvent en l'espèce pas être accueillis. S'agissant de cette problémati-

14 — Arrêt NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, précité à la note 12, point 47, et autres références qui y sont citées.

15 — Arrêt du 16 juin 1987 (46/86, Rec. p. 2671, point 17).

16 — Arrêt NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, précité à la note 12, point 48.

que, il importerait de rechercher une solution politique concertée au lieu de passer par un échange de quotas en vue d'éviter globalement une augmentation des quotas de capture [17].

49. Il ne faut certes pas ignorer que l'adhésion de ces deux États à la Communauté s'était évidemment accompagnée de difficultés, mais que cette situation ne saurait justifier l'action du Conseil. Celui-ci a manifestement procédé à un relèvement du TAC et à une nouvelle répartition en tenant compte d'un quota attribué initialement au Portugal dans une zone où celui-ci n'avait aucun intérêt en termes de pêche, sans respecter le principe de stabilité relative fixé dans l'acte d'adhésion.

50. La remarque du Conseil et de la Commission selon laquelle l'Espagne a déjà participé elle-même à de telles possibilités d'échange ne saurait rien changer à ce résultat. En particulier, il n'a pas pu être établi que, dans des circonstances similaires, l'Espagne avait échangé à son propre avantage des possibilités de pêche avec un autre pays. Les exemples cités se référaient certes à des stocks différents et à des zones de pêche différentes, mais ils n'impliquaient toutefois pas trois pays, élément caractéristique du présent cas d'espèce. Ainsi, les échanges pratiqués jusqu'à présent étaient caractérisés par le fait que soit un État membre procédait à un échange entre deux quotas lui revenant, soit deux États membres procédaient à un échange dans leurs zones de pêche traditionnelles sans porter préjudice à un tiers. En l'espèce, l'échange a toutefois été réalisé uniquement parce que, en son absence, il aurait été nécessaire d'augmenter globalement les quotas de capture, ce qui aurait effectivement entraîné une menace pour le stock et n'aurait donc pas été possible. Le grief traduit par l'adage «venire contra factum proprium» n'est donc pas fondé.

51. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les règlements du Conseil attaqués par le royaume d'Espagne ont été adoptés en violation du principe de stabilité relative fixé dans le règlement n° 3760/92. Le recours du royaume d'Espagne est par conséquent fondé.

Dépens

52. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, le Conseil, qui a succombé, est condamné aux dépens, dans la mesure où il a été conclu en ce sens. En vertu de l'article 69, paragraphe 4, la Commission supportera ses propres dépens.

17 — Le royaume d'Espagne a fait part de ses préoccupations avec fermeté dès l'adoption des règlements litigieux.

E — Conclusion

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de déclarer que:

«1) La dernière phrase du paragraphe 1.1, sous i), de l'annexe IV du règlement (CE) n° 685/95 du Conseil, du 27 mars 1995, relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, est annulée.

2) Le paragraphe 5, relatif à l'anchois, de l'annexe I du règlement (CE) n° 746/95 du Conseil, du 31 mars 1995, modifiant le règlement (CE) n° 3362/94 fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1995 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés, est annulé.

3) Le Conseil est condamné aux dépens. La Commission supportera ses propres dépens.»