CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL MME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 11 octobre 2001 [1]

I — Introduction

1. S'inscrivant dans la lignée de l'affaire C-333/99, qui concernait les campagnes de pêche 1988 et 1990 [2], le présent recours en manquement vise le comportement des autorités françaises dans la gestion des quotas de pêche pour les campagnes 1991 à 1994 (C-418/00) et 1995 et 1996 (C-419/00). La Commission reproche essentiellement aux autorités françaises de ne pas avoir interdit en temps utile et de manière efficace l'activité de pêche dès l'instant où les quotas étaient épuisés, de sorte que les quotas de pêche ont été dépassés au cours de ces campagnes.

2. Par ordonnance du 18 janvier 2001, la Cour a décidé de joindre les deux affaires, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, aux fins de la procédure écrite et de l'arrêt.

3. Compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Commission/France (C-333/99), nous nous contenterons ici de rechercher si la Commission a fourni des éléments établissant les violations du droit communautaire reprochées, et dans quelle mesure la modification des règles communautaires applicables aux campagnes de pêche 1995 et 1996 peut avoir une incidence.

II — Le cadre juridique

4. Le régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche résulte de plusieurs règlements. Il vise globalement à assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées [3].

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Arrêt du 1er février 2001, Commission/France (Rec. p. I-1025).

3 — Voir article 1er du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). Voir aussi l'article 2 du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1), qui a remplacé le règlement précité à compter du 1er janvier 1993.

5. Des mesures de conservation et de contrôle doivent être adoptées pour permettre la réalisation de ces objectifs [4].

6. Au nombre de ces mesures figurent l'inspection des bateaux de pêche et le contrôle des captures. Cela est prévu par les articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 et 1er, paragraphes 1 et 2, ainsi que 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 [5].

7. L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 dispose, notamment, que:

« 2. Les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués. [...] ».

8. Depuis le 1er janvier 1993, ce règlement a été remplacé par le règlement n° 3760/92 [6]. L'article 9, paragraphe 2, de ce règlement impose une obligation apparemment comparable:

« 2. Chaque année, les États membres informent la Commission des critères qu'ils ont adoptés pour la répartition des disponibilités de pêche qui leur ont été allouées et pour les modalités de leur utilisation, conformément au droit communautaire et à la politique commune de la pêche.»

9. Le titre I du règlement n° 2241/87 [7] s'intitule «Inspection et contrôle des bateaux de pêche et de leurs activités». Son article 1er, paragraphe 1, précise le contenu de l'obligation résultant de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83:

«1. Afin d'assurer le respect de toute réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, contrôle l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les bateaux de pêche et toutes les activités dont l'inspection devrait permettre de vérifier la mise en œuvre du présent règlement, notamment les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson et l'enregistrement des mises à terre et des ventes.»

4 — Voir article 2 du règlement n° 170/83 et article 4 du règlement n° 3760/92.

5 — Règlement du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1).

6 — Cité dans la note 3.

7 — Cité dans la note 5.

10. L'article 2 du règlement n° 2241/87 prévoit:

«1. L'inspection et le contrôle visés à l'article 1er sont effectués par chaque État membre et, pour le compte de celui-ci, par un service d'inspection nommé par cet État membre.

Dans l'exercice de la tâche qui leur est confiée, les États membres assurent le respect des dispositions et des mesures visées à l'article 1er. En outre, ils conduisent leur action de façon à éviter une ingérence injustifiée dans les activités normales de pêche. [...].

2. Les personnes responsables des bateaux de pêche faisant l'objet d'une inspection apportent leur coopération en facilitant l'inspection effectuée conformément au paragraphe 1.»

11. Depuis le 1er janvier 1994, le règlement n° 2241/87 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 2847/93 [8]. L'article 2 du titre I, intitulé «Inspection et contrôle des navires de pêche et de leurs activités», est ainsi rédigé:

«1. Afin d'assurer le respect de l'ensemble de la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre contrôle, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les navires de pêche et contrôle toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes, permettant ainsi la vérification de la mise en œuvre du présent règlement.

2. Les navires de pêche susceptibles d'exercer des activités de pêche, battant pavillon d'un pays tiers et évoluant dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction d'un État membre sont soumis à un régime de communication des mouvements et des captures détenues à bord.

Les États membres communiquent à la Commission les mesures prises pour assurer le respect de ces procédures.

3. Chaque État membre contrôle, en dehors de la zone de pêche communautaire, les

8 — Règlement du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche (JO L 261, p. 1).

activités de ses navires dans les cas où ce contrôle est nécessaire pour assurer le respect de la réglementation communautaire applicable dans ces eaux.

4. Afin d'assurer une inspection aussi efficace et économique que possible, les États membres coordonnent leurs activités de contrôle. Ils peuvent à cet effet établir des programmes d'inspection communs qui leur permettent de contrôler les navires de pêche communautaires dans les eaux visées aux paragraphes 1 et 3. Ils prennent des mesures permettant à leurs autorités compétentes et à la Commission de se tenir périodiquement et mutuellement informées de l'expérience acquise.»

12. L'arrêt de la pêche a été prévu par les dispositions de l'article 11 du règlement n° 2241/87, puis de l'article 21 du règlement n° 2847/93. Les deux premiers paragraphes de l'article 11 du règlement n° 2241/87, qui figure sous le titre III intitulé «Interdiction des activités de pêche», prévoient ce qui suit:

«1. Toutes les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota effectuées par les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre sont imputées sur le quota applicable, pour le stock ou groupe de stocks en question, à cet État, quel que soit le lieu de la mise à terre.

2. Chaque État membre fixe la date à laquelle les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota, effectuées par les bateaux de pêche battant son propre pavillon ou enregistrés sur son territoire, sont réputées avoir épuisé le quota qui lui est applicable pour ce stock ou groupe de stocks. Il interdit provisoirement, à compter de cette date, la pêche de poissons de ce stock ou de ce groupe de stocks par lesdits bateaux aussi bien que la conservation à bord, le transbordement et le débarquement, pour autant que les captures aient été effectuées après cette date, et fixe une date jusqu'à laquelle les transbordements et les débarquements ou les dernières notifications sur les captures sont permis. Cette mesure est notifiée sans délai à la Commission, qui en informe les autres États membres.»

13. Les deux premiers paragraphes de l'article 21 du règlement n° 2847/93, qui figure sous le titre IV intitulé «Régulation et fermeture des activités de pêche», sont ainsi rédigés:

«1. Toutes les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumis à quota, effectuées par des navires de pêche communautaires, sont imputées sur le quota applicable à l'État membre du pavillon pour le stock ou groupe de stocks en question, quel que soit le lieu du débarquement.

2. Chaque État membre fixe la date à partir de laquelle les captures d'un stock ou d'un

groupe de stocks soumis à quota, effectuées par les navires de pêche battant son propre pavillon ou enregistrés sur son territoire, sont réputées avoir épuisé le quota qui lui est applicable pour ce stock ou groupe de stocks. Il interdit provisoirement, à compter de cette date, la pêche de poissons de ce stock ou de ce groupe de stocks par lesdits navires ainsi que la conservation à bord, le transbordement et le débarquement de poissons pêchés après cette date et fixe une date jusqu'à laquelle les transbordements et les débarquements ou les déclarations définitives de captures sont permis. Cette mesure est notifiée sans délai à la Commission, qui en informe les autres États membres.»

14. Enfin, les obligations des autorités compétentes dans les États membres, en ce qui concerne les sanctions pénales et administratives, ont été prévues par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87 puis par l'article 31 du règlement nº 2847/93.

15. L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87 dispose:

«2. Si, à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectué en vertu du paragraphe 1, les autorités compétentes d'un État membre constatent que la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle n'est pas respectée, elles intentent une action pénale ou administrative contre le capitaine du bateau concerné ou contre toute autre personne responsable.»

16. L'article 31 du règlement nº 2847/93 prévoit, pour sa part, que:

«1. Les États membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées.

2. Les procédures ouvertes en vertu du paragraphe 1 doivent être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

3. Les sanctions résultant des procédures visées au paragraphe 2 peuvent comprendre, selon la gravité de l'infraction:

— des peines d'amendes,

— la saisie des engins et captures prohibés,

— la saisie conservatoire du navire,

— l'immobilisation temporaire du navire,

— la suspension de la licence,

— le retrait de la licence.

4. [...]»

III — Les faits, la procédure et les prétentions des parties

17. La Commission a ouvert deux procédures d'infraction contre la République française relatives, respectivement, aux campagnes de pêche 1991 à 1994 et à celles de 1995 et de 1996.

A — *Les campagnes de pêche 1991 à 1994*

18. Par lettre du 16 janvier 1996, la Commission a attiré l'attention des autorités françaises sur le fait que les stocks de pêche alloués à la France pour les campagnes 1991 à 1994 avaient fait l'objet d'une surpêche. Précisant que les autorités françaises avaient manqué à leurs obligations de contrôle, la Commission a invité celles-ci à lui fournir des données sur les captures et les débarquements sur lesquelles elles se sont basées pour décider l'arrêt provisoire de la pêche ainsi que toutes les données utiles sur les actions de poursuite intentées contre les responsables de la surpêche (ci-après les «responsables»).

19. Par lettre du 16 avril 1996, les autorités françaises ont admis l'existence d'une surpêche pour les stocks cités par la Commission. Elles ont par ailleurs indiqué qu'il ne leur avait pas été possible de retrouver les procès-verbaux relatifs aux poursuites engagées contre les responsables.

20. Dans sa mise en demeure du 27 mars 1998, la Commission estime que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en matière de gestion et de contrôle de quotas de pêche, notamment en n'interdisant pas en temps utile et jusqu'à nouvel ordre la pêche alors que les captures effectuées par les navires battant pavillon français étaient réputées avoir épuisé certains quotas. De plus, la Commission, n'ayant reçu aucune information satisfaisante de la part des autorités françaises, en a conclu que celles-ci n'avaient pas engagé les poursuites imposées par les articles 2 et 31 du règlement n° 2847/93.

21. Dans leur réponse du 7 août 1998, les autorités françaises ont contesté les manquements allégués, en faisant valoir qu'elles avaient pris toutes les dispositions utiles dès que les statistiques de pêche disponibles avaient fait apparaître qu'un quota était épuisé ou en voie d'épuisement.

22. Estimant que cette lettre ne permettait pas d'écarter les griefs de manquement, la Commission a adressé un avis motivé au gouvernement français le 30 septembre 1999. Dans leur réponse du 7 décembre 1999, les autorités françaises ne contestent pas les dépassements de quotas relevés par la Commission et reconnaissent que les dispositions nationales en vigueur à l'époque ne leur ont pas permis de fermer la pêche en temps utile, mais elles soulignent qu'une procédure d'urgence a été mise en œuvre à compter de 1998 pour permettre d'interdire provisoirement la pêche, par voie d'arrêtés, dans les délais. En ce qui concerne le grief d'absence de mesures pénales ou administratives à l'encontre des responsables, les autorités françaises expliquent qu'elles ont opté pour une gestion collective des quotas de pêche qui pénalise sur un plan administratif et économique les organisations de producteurs responsables des dépassements en cause.

B — *Les campagnes de pêche 1995 et 1996*

23. Par lettres du 3 février et du 11 novembre 1997, la Commission a attiré l'attention des autorités françaises sur le fait qu'elles avaient manqué à leurs obligations de contrôle en ce qui concerne les campagnes de pêche 1995 et 1996, étant donné que les quotas alloués à la France pour lesdites campagnes avaient été dépassés sans que des mesures d'interdiction provisoire aient été prises en temps utile. Elle les a également invitées à lui fournir des données sur les captures et les débarquements sur lesquels elles se sont fondées pour décider l'arrêt provisoire de la pêche ainsi que toutes les données utiles sur les actions de poursuite intentées contre les responsables.

24. Par lettres du 3 avril 1997 et du 26 janvier 1998, les autorités françaises ont fait état d'erreurs dans les chiffres présentés par la Commission et ont précisé qu'il ne leur avait pas été possible de retrouver les procès-verbaux relatifs aux

poursuites engagées contre les responsables. De plus, elles ont fait valoir que les arrêtés d'interdiction provisoire de la pêche avaient été pris dès que les données de capture avaient fait apparaître que le quota avait été épuisé.

25. Estimant que ces mesures ne s'étaient pas avérées suffisantes pour empêcher la surpêche intervenue en 1995 et en 1996, la Commission a adressé une mise en demeure à la République française par lettre du 4 mars 1999. Les tableaux produits par la Commission faisaient apparaître une surpêche pour une série de onze stocks au cours des années 1995 et 1996. Elle a également précisé que les autorités françaises avaient manqué aux obligations qui leur incombent en matière de gestion et de contrôle de quotas de pêche, notamment en n'interdisant pas la pêche en temps utile et jusqu'à nouvel ordre, alors que les captures effectuées par les navires battant pavillon français étaient réputées avoir épuisé certains quotas, et en n'ayant pas introduit d'actions pénales ou administratives à l'encontre des responsables.

26. Dans leur réponse du 27 avril 1999, les autorités françaises ont contesté les manquements allégués, en particulier en ce qui concerne le maquereau en 1996. Bien qu'elles aient pris, pour chacun des stocks cités par la Commission, toutes les dispositions utiles dès qu'il apparaissait qu'un quota était épuisé ou en voie d'épuisement, elles soulignent que certains dépassements sont dus aux débarquements effectués à l'étranger par les navires français, qui ont été connus trop tardivement, et que d'autres résultent de la poursuite de la pêche pendant l'intervalle entre la prise de décision de fermeture et son application.

27. Estimant que ces explications ne suffisaient pas à faire disparaître le grief de manquement, la Commission a adressé un avis motivé à la République française le 30 septembre 1999. Dans leur réponse du 7 décembre 1999, les autorités françaises n'ont pas contesté les dépassements de quotas relevés par la Commission, excepté en ce qui concerne le maquereau. Bien qu'elles reconnaissent que les dispositions nationales en vigueur à l'époque ne leur ont pas permis de fermer la pêche en temps utile, elles soulignent néanmoins qu'une procédure d'urgence a été mise en œuvre à compter de 1998 pour permettre la prise d'arrêtés de fermeture de la pêche dans les délais. En ce qui concerne le grief d'absence de mesures administratives ou pénales prises contre les responsables, les autorités françaises expliquent qu'elles ont opté pour une gestion collective des quotas de pêche qui pénalise sur un plan administratif et économique les organisations de producteurs responsables des dépassements en cause.

C — *Les prétentions des parties*

28. Les deux requêtes de la Commission ont été déposées le 13 novembre 2000 au greffe de la Cour.

L'affaire C-418/00

29. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que:

— en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1991, 1992, 1993 et 1994,

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation par un contrôle des activités de pêche et une inspection appropriée des mises à terre et de l'enregistrement des captures,

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant son pavillon ou enregistrés sur son territoire, alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant finalement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce pour les campagnes de pêche 1991, 1992, 1993 et 1994;

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche pour les campagnes 1991, 1992, 1993 et 1994,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 [9], 1er et 11, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 [10], des articles 2, 21, paragraphes 1 et 2, et 31 du règlement (CEE) n° 2847/93 [11] et de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 [12];

2) condamner la République française aux dépens.

9 — Cité dans la note 3.
10 — Cité dans la note 5.
11 — Cité dans la note 8.
12 — Cité dans la note 3.

L'affaire C-419/00

30. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que:

— en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1995 et 1996,

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation par un contrôle des activités de pêche et une inspection appropriée des mises à terre et de l'enregistrement des captures,

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant son pavillon ou enregistrés sur son territoire, alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant finalement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce pour les campagnes de pêche 1995 et 1996,

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes 1995 et 1996,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 [13] et des articles 2, 21 et 31 du règlement (CEE) n° 2847/93 [14], en liaison avec les règlements (CEE) n°s 3362/94 [15] et 3074/95 [16];

2) condamner la République française aux dépens.

31. Le gouvernement français, qui a présenté une défense commune pour les deux affaires, n'a formulé aucune conclusion ni demande formelles, puisqu'il s'est contenté de demander à la Cour «de vouloir bien

13 — Cité dans la note 3.

14 — Cité à la note 8.

15 — 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).

16 — Règlement du Conseil, du 22 décembre 1995, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1996 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 330, p. 1).

examiner l'objet et le bien-fondé des présents recours à la lumière de la politique commune de la pêche».

IV — Appréciation juridique

32. Dans son mémoire en réplique, la Commission soutient que le mémoire en défense de la République française ne peut pas être pris en considération, au motif qu'il ne répond pas aux exigences de forme de l'article 40, paragraphe 1, du règlement de procédure.

33. Ce problème s'est déjà posé dans l'affaire C-333/99 [17], mais la Cour n'a pas jugé nécessaire de prendre position sur la question.

34. Dans le présent cas d'espèce, refuser de prendre en considération le mémoire en défense du gouvernement français — quels que soient ses mérites sur le fond — nous paraît excessif au regard de la protection des droits de la défense. L'avocat général Alber a observé avec raison que puisque, l'État membre se défend, il faut en déduire qu'il a entendu conclure au rejet du recours. Nous proposons donc à la Cour d'interpréter en ce sens le mémoire en défense.

17 — Voir les conclusions de l'avocat général Alber dans l'affaire Commission/France (citée dans la note 2), point 26.

A — *Sur la recevabilité des recours*

1. La position des parties

35. La République française s'interroge, dans sa défense commune aux deux recours, sur la recevabilité de ces recours dans la mesure où ils semblent avoir pour objet l'obtention d'une condamnation de principe de la République française, en dépit des efforts continus accomplis par celle-ci.

2. Appréciation

36. La Cour s'est déjà prononcée sur une telle prétention dans le cadre de l'affaire Commission/France (C-333/99) [18].

37. Au point 23 de son arrêt, la Cour rappelle sa jurisprudence constante en matière de recevabilité des recours en manquement:

18 — Dans cette affaire, cependant, les années écoulées entre les manquements reprochés et l'action en justice pouvaient rendre plus douteuse la recevabilité du recours.

«Il convient de rappeler que, dans l'exercice des compétences qu'elle tient des articles 211 CE et 226 CE, la Commission n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir puisque, dans l'intérêt général communautaire, elle a, d'office, pour mission de veiller à la bonne application du traité par les États membres et de faire constater, en vue de leur cessation, l'existence de manquements éventuels aux obligations qui en dérivent (voir arrêts du 4 avril 1974, Commission/France, 167/73, Rec. p. 359, point 15; du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-431/92, Rec. p. I-2189, point 21, et du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 59).»

38. La recevabilité des deux recours découle tout simplement de cette jurisprudence.

B — *Sur le bien-fondé des recours*

1. Sur l'absence de détermination des modalités appropriées d'utilisation des quotas

La position des parties

39. Dans les deux affaires, la Commission demande à la Cour de constater que la République française a manqué à ses obligations en ne déterminant pas les mesures appropriées d'utilisation des quotas lui ayant été attribués pour les périodes considérées [19].

40. Dans les requêtes, ce point n'est pas traité à part, mais dans le cadre du grief de violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 et de leurs mesures d'application respectives.

41. C'était ainsi que la Commission avait procédé dans l'affaire Commission/France [20].

42. Dans son avis motivé, la Commission fait valoir que les autorités françaises n'ont apparemment pas choisi des modalités d'utilisation adaptées aux différents types de pêche, conformément aux obligations leur incombant en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 (dans l'affaire C-418/00), 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 (dans les affaires C-418/00 et C-419/00) et 21 du règlement n° 2847/93 (dans l'affaire C-419/00). Selon elle, des modalités d'utilisation spéciales auraient été particulièrement nécessaires pour les quotas qui ont été dépassés au cours du dernier mois des années 1991 à

19 — Voir ci-dessus, points 29 et suiv.

20 — Voir points 28 et 38 de l'arrêt du 1er février 2001 (cité dans la note 2).

1996, car elles auraient pu renforcer le contrôle du rythme de l'utilisation du quota et ainsi faciliter l'adoption d'une interdiction de la pêche en temps utile.

Appréciation

43. Nous nous proposons d'examiner ce grief conjointement avec celui tiré de l'absence de mesures de contrôle [21].

2. L'absence de mesures de contrôle

La position des parties

44. La Commission invoque la violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, tel que complété par les articles 1er, paragraphe 1, et 11 du règlement n° 2241/87 (dans l'affaire C-418/00), 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 (dans les affaires C-418/00 et C-419/00) et 2 et 21 du règlement n° 2847/93 (dans l'affaire C-419/00).

45. La Commission estime, en premier lieu, que les autorités françaises n'ont pas adopté des mesures suffisamment diversifiées et efficaces de gestion de leurs quotas de pêche [22]. En deuxième lieu, elles n'auraient pas suffisamment contrôlé l'exercice de la pêche et des activités connexes; enfin, elles n'auraient pas inspecté de manière appropriée les bateaux et les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson. Elle considère que, si des inspections avaient été mises en place de façon efficace, les quotas de pêche auraient pu être respectés et les mesures de fermeture de la pêche auraient pu être prises en temps utile.

46. Plus spécifiquement, la Commission fait observer que les dépassements de quotas, tels qu'attestés par les tableaux joints à ses deux lettres de mise en demeure, démontrent que les autorités françaises n'ont pas pris en temps utile les mesures de contrôle nécessaires pour prévenir les dépassements de quotas alloués pour chacun des stocks y cités. S'appuyant sur l'arrêt du 2 février 1989, Pays-Bas/Commission [23], elle soutient que, si un État membre se trouve confronté à des difficultés pratiques dans la mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace, il lui appartient de les surmonter en prenant les mesures appropriées.

47. Dans son mémoire en défense, le gouvernement français fait tout d'abord valoir que, malgré l'amélioration de sa

21 — Voir titre 2 ci-après.

22 — Voir ci-dessus, point 42.

23 — 262/87, Rec. p. 225.

gestion des quotas de pêche nationaux, il subsisterait toujours un problème concernant les captures françaises débarquées à l'étranger. Étant donné que les autorités françaises n'apprennent que tardivement la saisie desdites captures, ce retard pourrait occasionner des dépassements de quotas.

48. La Commission rétorque, sur ce point, que les autorités nationales disposent d'un «instrument» pour être directement informées des captures débarquées à l'étranger par les navires battant pavillon français. Les capitaines de navires sont en effet tenus, en vertu du point 4.2.2 de l'annexe IV du règlement (CEE) n° 2807/83 [24], d'envoyer aux autorités françaises l'original du journal de bord ainsi que la première copie de la déclaration de débarquement dans un délai d'au maximum 48 heures à compter de la fin des opérations de débarquement. Le gouvernement français n'a pas fourni d'informations relatives à des opérations de contrôle en la matière.

49. En ce qui concerne la campagne de pêche 1996, le gouvernement français ne conteste les dépassements relevés par la Commission que pour le maquereau. À cet égard, il se réfère aux modalités de flexibilité des captures de maquereau entre les stocks Est et Ouest, telles qu'introduites par le règlement n° 3074/95. En résumé, une fraction (représentant 65 000 tonnes) du TAC Ouest pourrait être pêchée pendant le dernier trimestre de l'année dans les zones CIEM II a (zone CE), III a, III b, c, d, et IV qui couvrent le stock Est.

50. Ces règles autoriseraient les pêcheurs français à pêcher au plus 2 770 tonnes de maquereau en mer du Nord, en plus du quota national attribué pour les zones de l'Est. Cela aurait pour conséquence que l'écart entre le tonnage capturé par les pêcheurs français et le quota de 1 270 tonnes doit être attribué au volant de flexibilité de 2 770 tonnes et ne correspond donc pas à un dépassement.

51. La Commission fait cependant remarquer que, malgré les modalités de flexibilité, le quota global a été dépassé sans qu'aucune indication sur l'action adoptée vis-à-vis des responsables du dépassement ne soit fournie.

52. Le gouvernement français conteste, ensuite, l'existence d'une éventuelle surpêche de hareng en zone V b, VI a N et VI b. La Commission déclare, pour sa part, s'être fondée sur les chiffres communiqués par les autorités françaises en application de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 2847/93. Elle ne pourrait prendre en compte des chiffres nouveaux qui n'ont été communiqués par les autorités françaises que plusieurs années après.

24 — Règlement de la Commission, du 22 septembre 1983, définissant les modalités particulières de l'enregistrement des informations relatives aux captures de poisson par les États membres (JO L 276, p. 1).

53. Enfin, le gouvernement français souligne ici qu'il s'est efforcé de réduire les dépassements, en conséquence de quoi on pourrait constater une nette tendance à la diminution des dépassements entre 1988 et 1999.

Appréciation

54. Notons tout d'abord que les dépassements de quotas invoqués par la Commission sont pour l'essentiel non contestés — comme c'était également le cas dans l'affaire Commission/France [25]. Les affirmations de la République française concernant la pêche du maquereau pendant la campagne 1996 ne changent rien à cette appréciation. En effet, pour la campagne de pêche 1996, la Commission invoque trois autres dépassements de quotas. La République française n'a en tout cas pas prouvé ici que les quantités supplémentaires ont été pêchées dans des zones faisant l'objet de mesures de flexibilité. En outre, s'agissant des harengs, la Commission fait valoir à juste titre qu'elle n'est pas tenue de prendre en considération des chiffres qui ne lui ont été communiqués qu'au cours de la procédure, puisque les quantités pêchées doivent être communiquées à la Commission dans un délai précis [26].

55. Il n'est pas non plus contesté que, pour de nombreux stocks, les débarquements ont également eu lieu postérieurement à la décision nationale d'arrêt de la pêche.

56. Le caractère répété des dépassements de quotas dans les périodes considérées n'est, pour l'essentiel, pas non plus contesté. Pour les campagnes de pêche 1991 à 1994, la Commission invoque chaque fois deux à quatre dépassements de quota par an, et même quatre à sept dépassements dans les deux années suivantes. La République française se contente de rappeler ses efforts et la tendance à l'amélioration que l'on constaterait, selon elle, dans sa gestion des ressources de pêche. Sur ce point, la Cour a déjà jugé dans son arrêt du 1er février 2001 [27] que «[d]e tels efforts, bien qu'ils aient mené à une diminution des dépassements de quotas, ne sont pas de nature à excuser les manquements constatés».

57. La République française invoque les difficultés pour enregistrer dans ses statistiques les débarquements effectués à l'étranger, mais cela n'est pas non plus de nature à atténuer le grief qui lui est fait. Indépendamment du fait que les explications du gouvernement français sur l'origine des dépassements de quotas ne sont étayées par aucune preuve, la Commission souligne à bon droit que la réglementation communautaire a traité ce problème en prévoyant des obligations spéciales d'information en cas de débarquement à l'étranger. Même si les dépassements répétés des quotas étaient dus à des débarquements à l'étranger, la République française devait

25 — Arrêt du 1er février 2001, cité dans la note 2.

26 — Article 15, paragraphe 1, du règlement n° 2847/93.

27 — Cité dans la note 2, point 36.

s'assurer du respect de ces obligations d'information. La répétition des dépassements montre que cela n'a pas été fait. Il convient du reste d'observer que, selon une jurisprudence constante, peu importe, dans les recours en manquement, la cause à laquelle le manquement est imputable [28].

58. Les nouvelles dispositions communautaires n'ont pas substantiellement modifié les obligations de surveillance et de contrôle des États membres.

59. La surpêche n'a donc été possible, apparemment, que parce que les autorités françaises n'ont pas respecté leurs obligations de contrôle [29].

60. Tout cela nous amène à conclure que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, des articles 1er, paragraphes 1 et 2, 2, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, ainsi que des articles 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92, et 2 du règlement n° 2847/93, en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui avaient été attribués pour les campagnes de pêche 1991 à 1996, et en n'ayant pas veillé au respect des stocks par des contrôles suffisants de la pêche et des inspections appropriées des mises à terre et de l'enregistrement des captures.

3. Sur la fermeture tardive de la pêche

La position des parties

61. Se référant à l'arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France [30], la Commission estime que la République française a enfreint l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87. Selon cette disposition, il est indispensable que chaque État, sur le fondement des informations sur le niveau des captures dont il dispose, fixe la date prévisible de l'épuisement du quota et prenne en temps utile des mesures nécessaires pour interdire provisoirement toute activité de pêche à compter de cette date. Selon la Commission, cette analyse est transposable à l'article 21, paragraphe 2, du règlement n° 2847/93 étant donné la similitude de son libellé avec celui de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 qu'il remplace.

62. La Commission indique que l'arrêt de la pêche par les autorités françaises a été

28 — Voir l'arrêt du 1er février 2001, Commission/France (cité dans la note 2), point 36, et l'arrêt qui y est lui-même cité, du 1er octobre 1998, Commission/Espagne (C-71/97, Rec. p. I-5991, point 15).

29 — Voir aussi l'arrêt du 1er février 2001, Commission/France (cité à la note 2), point 35.

30 — C-52/95, Rec. p. I-4443.

particulièrement tardif puisque, dans certains cas, il n'a été prononcé que deux ou trois mois après le dépassement des quotas fixés.

63. Pour sa défense, le gouvernement français soutient que les chiffres avancés par les autorités nationales sont fondés sur les informations contenues dans la déclaration mensuelle des captures transmise à la Commission pour prendre des mesures d'arrêt de la pêche. Il ajoute que les données de capture d'un mois donné ne sont pas disponibles avant le dixième jour du mois suivant.

64. Il fait en outre valoir qu'il n'a pas attendu l'épuisement des quotas de pêche pour prendre des décisions de fermeture. En droit français, un délai de quinze jours interviendrait cependant entre la décision de fermeture et son application par voie de publication au *Journal officiel de la République française*. Les dépassements résulteraient de la poursuite de la pêche dans cet intervalle. Constatant que ledit délai était trop long, les autorités françaises auraient mis en place une procédure d'urgence permettant de le réduire à six jours.

65. La Commission objecte cependant qu'un État membre doit tenir compte, quand il fixe la date d'effet, du décalage existant entre la décision de fermeture et son application effective après sa publication valant notification aux opérateurs. Elle en conclut que, en s'abstenant d'interdire provisoirement la pêche, la République française a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 21, paragraphe 2, du règlement n° 2847/93.

Appréciation

66. Dans son arrêt du 1er février 2001, la Cour a rappelé sa jurisprudence antérieure concernant la nécessité d'une interdiction de la pêche décidée suffisamment tôt [31].

67. La Commission reproche en substance à la République française soit de ne pas avoir du tout ordonné l'interdiction provisoire de la pêche, soit de l'avoir fait trop tard. Les éléments fournis par la Commission n'ont pas été contestés. Il faut donc considérer comme établi que, au cours des campagnes de pêche litigieuses, l'interdiction provisoire de la pêche n'a pas été ordonnée ou l'a été avec retard, dans les cas cités par la Commission.

68. Il faut souligner ici aussi que les nouvelles dispositions communautaires n'ont pas modifié substantiellement le droit à cet égard.

31 — Arrêt Commission/France, cité dans la note 2, points 39 et 45.

69. En ce qui concerne les difficultés d'ordre pratique ou les délais de publication des arrêtés ministériels invoqués par la République française, il suffit de renvoyer à la jurisprudence constante de la Cour, que nous avons citée plus haut [32].

70. Il faut donc constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 et 21, paragraphe 2, du règlement n° 2847/93, en n'interdisant pas, au cours des campagnes de pêche 1991 à 1994 et 1995, aux bateaux de pêche battant pavillon français ou enregistrés sur son territoire de pratiquer la pêche alors que les quotas étaient réputés épuisés en raison des captures, ou, dans certains cas, en ayant finalement interdit la pêche, mais bien après l'épuisement des quotas.

4. Sur l'absence de sanctions pénales ou administratives

La position des parties

71. Se référant à nouveau à l'arrêt Commission/France [33], la Commission rappelle que, lorsque la réglementation en matière de conservation et de contrôle de la pêche n'est pas respectée, les autorités compétentes d'un État membre sont tenues d'intenter une action pénale ou administrative contre les responsables, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 ou à l'article 2 du règlement n° 2847/93 qui l'a remplacé. La Commission estime que l'article 31 du règlement n° 2847/93 n'a apporté aucune modification à cet égard.

72. La Commission se réfère en particulier, dans ce contexte, à l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2847/93 [34].

73. Estimant non pertinent l'argument du gouvernement français tiré de l'impossibilité de trouver les procès-verbaux des poursuites, et constatant l'absence de preuves plus précises quant aux éventuelles mesures de sanction prises à l'encontre des associations de producteurs, la Commission en conclut que les autorités françaises n'ont pas engagé les poursuites requises.

74. Le gouvernement français entend opérer une distinction entre les sanctions qui s'appliquent aux organisations de producteurs (d'ordre administratif) et celles qui sont applicables aux pêcheurs (d'ordre

32 — Voir point 61 ci-dessus, et note 30.

33 — Arrêt du 7 décembre 1995, cité à la note 30.

34 — Voir ci-dessus, point 16.

pénal). En ce qui concerne les sanctions à l'encontre des organisations de producteurs qui se sont vu confier la gestion collective des quotas nationaux, elles seraient d'ordre économique dans la mesure où, lorsque le sous-quota attribué à une des organisations de producteurs est dépassé, les quantités correspondant au dépassement sont décomptées l'année suivante lors du calcul de la clé de répartition du quota national entre les différentes organisations.

75. La Commission considère que ces mesures sont insuffisantes, car le gouvernement français ne peut pas s'affranchir du respect de ses obligations communautaires en matière de sanctions contre les pêcheurs en confiant la gestion des quotas de pêche aux organisations de producteurs et en les rendant responsables des éventuels dépassements. De plus, le système collectif de sanctions administratives applicables aux organisations de producteurs ne peut pas remplacer un système effectif conforme à l'article 31 du règlement n° 2847/93.

76. À cet égard, le gouvernement français reconnaît que ces mesures sont insuffisantes, notamment lorsque le dépassement d'un sous-quota entraîne le dépassement du quota national. C'est la raison pour laquelle il a élaboré un projet de décret destiné à préciser de façon détaillée les sanctions applicables aux organisations de producteurs qui sont spécifiquement responsables des dépassements. La Commission affirme cependant qu'elle n'a pas été informée de ce projet comme l'aurait voulu l'article 38, deuxième alinéa, du règlement n° 2847/93.

77. Pour ce qui est des sanctions d'ordre pénal applicables aux pêcheurs, le gouvernement français fait valoir que l'augmentation des quantités pêchées postérieurement à la fermeture de la pêche n'est pas due à la poursuite illégale de leur activité par les pêcheurs, mais à des rectifications statistiques de captures effectuées préalablement à la fermeture.

78. Il ajoute que les sanctions à caractère pénal supposent que le ministre compétent ait adopté un arrêté de fermeture publié au *Journal officiel de la République française*, portant à la fois sur une espèce et une zone de pêche, ainsi que la constatation de l'infraction, survenue la plupart du temps en haute mer, par un agent habilité.

79. Dans sa réplique, la Commission se réfère au point 52 de l'arrêt du 1er février 2001, Commission/France [35] et fait observer qu'une infraction peut être constatée à

35 — Cité dans la note 2.

terre, notamment lors du débarquement ou du transbordement des prises au port.

82. Force est de constater que, pour les campagnes de pêche 1991 à 1994, l'absence de sanctions pénales n'est pas vraiment contestée.

Appréciation

83. Les arguments tenant aux conditions d'exercice de poursuites pénales en droit interne sont dépourvus de pertinence. À cet égard, la Cour a déclaré dans l'arrêt Commission/France que, «[...] selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire [...]» [38].

80. Dans l'affaire Commission/France (arrêt du 1er février 2001), la Cour a déduit l'existence d'une violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 170/83, et de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87 du fait que l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87 imposait lui-même aux États membres d'engager des actions administratives ou pénales à l'encontre des responsables; et ce alors que le gouvernement français faisait valoir qu'il n'avait introduit qu'en 1997 — en application du règlement (CE) nº 847/96 [36] — un système de sanctions administratives en cas de dépassements des quotas [37].

81. Pour l'appréciation de la validité de l'argumentation de la République française dans la présente affaire, nous ne pouvons faire abstraction de ce que le gouvernement français avait déclaré dans le cadre de l'affaire Commission/France (C-333/99).

84. En ce qui concerne les sanctions administratives, il semble que le système de gestion collective des quotas ne soit pas apte à satisfaire les exigences du droit communautaire en matière de sanction des dépassements de quotas. Le système se borne en effet à faire déduire par une association de producteurs la quantité faisant l'objet d'une surpêche de son quota futur. Cela n'incite pas l'association de producteurs responsable de la surpêche en question à respecter son sous-quota: la situation de surpêche reste pour elle sans conséquence défavorable. Et rien n'empêche que la situation se reproduise, puisque la déduction peut se répéter à loisir. Si le

36 — Règlement du Conseil, du 6 mai 1996, établissant des conditions additionnelles pour la gestion interannuelle des totaux admissibles des captures et quotas (JO L 115, p. 3).

37 — Voir arrêt du 1er février 2001, Commission/France (cité dans la note 2), points 49 et suiv.

38 — Ibidem, point 54.

total des quantités à déduire venait à épuiser le sous-quota avant même l'ouverture de la pêche au titre d'une campagne donnée, le système ne permet pas, en effet, d'empêcher l'association de producteurs d'exercer son activité.

85. En outre, dans l'affaire Commission/France (C-333/99), le gouvernement français a expressément reconnu qu'il n'avait introduit un système de sanctions qu'en 1997.

86. Pour les campagnes 1995 et 1996, il faut observer sur un plan général que l'article 31 du règlement n° 2847/93 a renforcé les obligations des États membres en matière de sanctions, puisque ces sanctions doivent désormais «être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature».

87. Il faut donc donner raison à la Commission lorsqu'elle estime que le système français est encore plus insatisfaisant pour cette période. La gestion collective des quotas ressemble bien moins à un système de sanctions qu'à un système d'exploitation des quotas [39].

88. Nous sommes donc amené à conclure que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 ainsi que 31 du règlement n° 2847/93 en n'engageant pas de poursuites pénales contre le capitaine ou toute autre personne responsable de la poursuite des activités de pêche après l'interdiction de la pêche pendant les campagnes de pêche 1991 à 1996.

V — Sur les dépens

89. Selon l'article 69, paragraphe 2, du règlement, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Puisque la République française succombe en ses prétentions, et que la Commission a conclu en ce sens, la République française doit être condamnée aux dépens.

39 — Voir ci-dessus, point 75.

VI — Conclusion

90. Pour les motifs qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de:

dans l'affaire C-418/00

1) constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu i) des articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, 1er, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche, 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, et 2 du règlement n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche; ii) des articles 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 et 21, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93, et iii) des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 et 31 du règlement n° 2847/93,

— en n'ayant pas arrêté toutes les modalités nécessaires à l'utilisation des quotas qui lui avaient été attribués pour les campagnes de pêche 1991 à 1994, et en n'ayant pas, au cours de ces campagnes, assuré le respect de la réglementation communautaire en matière de conservation par un

contrôle suffisant des activités de pêche et une inspection appropriée des bateaux, des mises à terre et de l'enregistrement des captures;

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant son pavillon ou enregistrés sur son territoire, au cours des campagnes de pêche 1991 à 1994, alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant, et en ayant éventuellement fini par interdire la pêche alors que le quota avait été largement dépassé;

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche pratiquées après les interdictions de pêche pour les campagnes 1991 à 1994;

2) condamner la République française aux dépens;

dans l'affaire C-419/00

1) constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu i) des articles 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92, et 2 du règlement n° 2847/93, ii) de l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93, et iii) de l'article 31 du règlement n° 2847/93,

— en n'ayant pas arrêté toutes les modalités nécessaires à l'utilisation des quotas qui lui avaient été attribués pour les campagnes de pêche 1995 et

1996, et en n'ayant pas, au cours de ces campagnes, assuré le respect de la réglementation communautaire en matière de conservation par un contrôle suffisant des activités de pêche et une inspection appropriée des bateaux, des mises à terre et de l'enregistrement des captures;

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant son pavillon ou enregistrés sur son territoire, au cours des campagnes de pêche 1995 et 1996, alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant, et en ayant éventuellement fini par interdire la pêche alors que le quota avait été largement dépassé;

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche pratiquées après les interdictions de pêche pour les campagnes 1995 et 1996;

2) condamner la République française aux dépens.