# RAPPORT D'AUDIENCE
## présenté dans l'affaire C-64/88 *

### I — Cadre réglementaire et déroulement de la procédure précontentieuse

Par le règlement (CEE) n° 2057/82, du 29 juin 1982, le Conseil a établi certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (ci-après « premier règlement sur le contrôle »). Le règlement n° 2057/82 a été abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987 (ci-après « second règlement sur le contrôle »).

Selon le paragraphe 1 de l'article 1er des deux règlements sur le contrôle, chaque État membre est tenu d'inspecter, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre afin d'assurer le respect de toute réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle.

Conformément au paragraphe 2 de l'article 1er de ces mêmes règlements, les autorités compétentes de l'État membre concerné ont l'obligation, lorsqu'une infraction à la réglementation ayant trait aux mesures de conservation est constatée, d'intenter une action pénale ou administrative contre le capitaine du bateau qui a fait l'objet d'une inspection.

Les mesures techniques de conservation des ressources de pêche envisagées par les règlements sur le contrôle ont été définies, d'abord, dans le règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil, du 25 janvier 1983 (ci-après « premier règlement sur les mesures de conservation »), et, ensuite, dans le règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 (ci-après « second règlement sur les mesures de conservation »), qui a remplacé le premier règlement à partir du 1er janvier 1987. Parmi ces mesures techniques figurent des mesures en matière de maillage des filets, de fixation de dispositifs aux filets, de prises accessoires et de taille minimale des poissons qui peuvent être capturés.

Le 21 décembre 1984, la Commission a adressé au gouvernement français une lettre de mise en demeure dans laquelle elle reprochait à la République française de ne pas satisfaire à ses obligations d'inspection et de poursuites qu'elle a par application de l'article 1er du premier règlement sur le contrôle. Se référant aux missions accomplies par ses inspecteurs en 1984, la Commission a considéré, en premier lieu, pour ce qui concerne les contrôles en mer opérés par les autorités françaises, que ceux-ci étaient peu nombreux et que, lorsqu'ils étaient effectués, ils révélaient l'usage de filets dont le maillage était inférieur au minimum prescrit, ou dont le dispositif contrevenait au premier règlement sur les mesures de conservation. Par ailleurs, lorsque pareilles infractions étaient constatées, les autorités françaises n'auraient pas

* Langue de procédure: le français.

pris de mesures pénales ou administratives à l'encontre des capitaines. La Commission a relevé, en second lieu, pour ce qui est des inspections dans les ports, qu'il n'y avait aucun contrôle des prises accessoires et que, en particulier dans les ports du golfe de Gascogne, il n'y avait aucune application des règles relatives à la taille minimale des poissons qui peuvent être capturés.

Le 22 janvier 1985, le gouvernement français, sans nier la réalité de certaines infractions, a répondu qu'il n'était pas possible de tirer de conclusion générale des contrôles de durée limitée effectués par les inspecteurs de la Commission. Par ailleurs, la Commission n'aurait pas suffisamment tenu compte des particularités de la pêche artisanale dans le golfe de Gascogne. En effet, contrairement à la pêche en mer du Nord, la pêche dans le golfe de Gascogne concernerait un nombre élevé d'espèces, ce qui nécessiterait l'usage de techniques très différentes les unes des autres pour un même lieu, une même période et parfois un même bateau. L'application de la réglementation ne serait, dès lors, pas toujours simple et nécessiterait une longue expérience et une connaissance du milieu. Cela justifierait l'effort d'information des pêcheurs entrepris par le gouvernement français en matière de réglementation communautaire, en particulier pour ce qui concerne les prises accessoires et la fixation de dispositifs aux filets.

Dans une autre lettre, datée du 28 mai 1985, le gouvernement français a admis, d'une part, que des pêcheurs ont débarqué dans les ports français des merlus d'une taille inférieure aux normes prescrites par la réglementation communautaire et, d'autre part, qu'un certain nombre de pêcheurs côtiers utilisaient des filets d'un maillage insuffisant. Le gouvernement français a, toutefois, souligné qu'il avait décidé d'organiser une campagne d'information et de contrôle, du 15 mai au 1er juillet 1985. Durant cette campagne, les chaluts feraient l'objet d'un contrôle, mais les autorités nationales ne dresseraient pas de procès-verbaux aux contrevenants. Après le 1er juillet 1985, ces autorités avaient instruction de poursuivre les pêcheurs qui utiliseraient des chaluts dont le maillage est inférieur aux normes de manière significative. Enfin, ces mêmes autorités devaient saisir les merlus débarqués, lorsqu'ils étaient manifestement d'une taille inférieure aux normes communautaires.

Le 18 novembre 1986, la Commission a adressé au gouvernement français un avis motivé dans lequel elle a confirmé les appréciations formulées dans la lettre de mise en demeure. Les missions d'inspection effectuées en 1985 démontreraient, d'ailleurs, la persistance des infractions, constatées en 1984, aux normes de conservation prescrites par les règlements communautaires. La Commission a exposé, en outre, que les caractéristiques de la pêche artisanale dans le golfe de Gascogne ne pouvaient justifier l'application incorrecte de la réglementation communautaire et que l'effort d'information des pêcheurs annoncé par le gouvernement français ne faisait que confirmer les carences des autorités nationales. Enfin, la lettre du 28 mai 1985 prouverait l'existence de tolérances nationales par rapport aux normes communautaires en matière de taille minimale des merlus, ainsi qu'en matière de maillage des chaluts.

Dans sa réponse datée du 21 janvier 1987, le gouvernement français n'a pas contesté l'existence de certaines insuffisances dans l'application de la réglementation communautaire. Il a, cependant, fait valoir, pour ce qui concerne l'année 1984, qu'un délai d'un an pour la mise en œuvre du premier règle-

ment sur les mesures de conservation ne pouvait être considéré comme anormal, compte tenu des exigences de ce règlement. Par ailleurs, il a expliqué la persistance de certaines infractions en 1985 par le caractère difficilement applicable, en particulier pour la pêche dans le golfe de Gascogne, de certaines dispositions de ce règlement, et par la nécessité d'éviter tout désordre. Le gouvernement français a, encore, fait état de l'action systématique de contrôle qu'il avait entreprise en 1986 en vue d'assurer le respect des normes communautaires en matière de conservation. Un tableau relatif aux contrôles effectués dans le quartier de Boulogne-sur-Mer, en ce qui concerne la taille minimale des poissons et le maillage des filets, ferait apparaître les résultats de cette action.

Par lettres des 24 mars et 14 mai 1987, la Commission a demandé au gouvernement français de l'informer des suites données aux procès-verbaux établis par les autorités nationales lors des contrôles effectués par les inspecteurs de la Commission.

Par lettres des 21 mai et 29 juillet 1987, le gouvernement français a transmis les informations demandées. Les autorités nationales auraient donné suite à toutes les infractions qu'elles ont constatées, soit en adressant aux pêcheurs contrevenants un avertissement, soit en transmettant les procès-verbaux dressés à leur charge au procureur de la République.

## II — Procédure écrite et conclusions des parties

Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 29 février 1988.

La procédure écrite a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

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

— constater, conformément à l'article 169, deuxième alinéa, du traité CEE, que, en n'assurant pas un contrôle garantissant le respect des mesures techniques de conservation prévues par les règlements n$^{os}$ 171/83 et 3094/86 du Conseil, la République française a manqué aux obligations imposées par les articles 1$^{er}$ des règlements n$^{os}$ 2057/82 et 2241/87 du Conseil;

— condamner la République française aux dépens.

La *République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

## III — Moyens et arguments des parties

La *Commission* rappelle que l'article 1$^{er}$ du premier règlement sur le contrôle de même que l'article 1$^{er}$ du second règlement sur le contrôle imposent aux États membres deux

obligations. La première, à caractère préventif, consiste à procéder, tant en mer que sur terre, à l'inspection des bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre. La seconde, à caractère répressif, impose d'engager, en cas d'infraction, des poursuites pénales ou administratives contre le capitaine du bateau concerné. Selon la Commission, les autorités nationales ne remplissent leur mission que dans la mesure où les infractions susceptibles d'être constatées lors d'une inspection sont relevées et suivies de poursuites appropriées. Or, il résulterait des rapports des inspecteurs de la Commission que toutes les infractions commises en matière de maillage des filets, de fixation de dispositifs aux filets, de prises accessoires et de taille des poissons, n'ont pas fait l'objet d'une constatation par les autorités nationales de contrôle, ce qui impliquerait une insuffisance d'inspection. Cela aurait entraîné, à son tour, une absence de poursuites pénales ou administratives à l'encontre des capitaines.

La Commission souligne la gravité de l'infraction reprochée à la République française. La carence persistante des autorités françaises, en matière de contrôle, aurait donné l'impression aux pêcheurs que certaines normes techniques de conservation n'étaient pas applicables, ce qui les aurait incités à continuer à commettre des infractions.

Dans la requête, la Commission a offert d'apporter la preuve de ses affirmations par tous moyens de droit. Dans le mémoire en réplique, elle a ajouté qu'elle tenait à la disposition de la Cour les rapports relatifs aux missions accomplies par ses agents depuis 1984. Elle a souligné que ces documents devaient conserver un caractère confidentiel afin de garantir l'efficacité de l'action future de ses inspecteurs et pour protéger les droits des tiers identifiables qui y seraient mentionnés.

Les constatations des inspecteurs de la Commission seraient confirmées par les réponses qui ont été fournies par le gouvernement français durant la procédure précontentieuse. En premier lieu, la lettre du 28 mai 1985 démontrerait que ce gouvernement a donné instruction à ses services de ne pas dresser de procès-verbaux en cas d'infractions aux règles relatives au maillage, commises entre le 15 mai et le 1er juillet 1985, et qu'il s'est borné, durant cette période, à mettre les contrevenants en demeure de se conformer aux règles en vigueur. Par ailleurs, il n'aurait poursuivi les pêcheurs, à compter du 1er juillet 1985, que lorsqu'ils avaient recours à des chaluts dont le maillage était inférieur, de manière significative, aux normes prescrites ou lorsqu'ils débarquaient des merlus d'une taille manifestement inférieure aux normes définies par la réglementation communautaire. En second lieu, ce ne serait qu'en 1986 que le gouvernement français aurait entrepris une action systématique d'information des pêcheurs et de formation des services de contrôle en vue d'assurer le respect des mesures techniques de conservation qui étaient, pourtant, en vigueur depuis 1983.

La Commission considère, par ailleurs, que les arguments avancés par le gouvernement français pour démontrer le caractère suffisant des contrôles ne sont pas concluants. D'abord, le tableau relatif aux infractions commises en 1986 dans le quartier de Boulogne-sur-Mer ne porterait que sur deux types d'infractions, à savoir celles en matière de taille minimale des poissons et de maillage des filets, et ne concernerait que les infractions pour lesquelles un procès-verbal

a été dressé, alors que la procédure en manquement viserait l'existence d'infractions non constatées par les autorités nationales. Ensuite, les chiffres relatifs aux bateaux français contrôlés en 1986 rendraient compte des inspections effectuées par l'ensemble des États membres concernés dans les eaux relevant de leur souveraineté et non de celles accomplies par les seules autorités françaises. Au surplus, ces données ne concerneraient pas la zone où s'exerce la pêche artisanale et traiteraient des infractions en matière de journal de bord et de déclarations de débarquement qui ne sont pas visées par la requête. Enfin, la lettre du 30 juin 1987 adressée aux préfets des régions maritimes ne démontrerait pas que le gouvernement français a exécuté ses obligations de contrôle puisque cette lettre se bornerait à rappeler l'existence des normes communautaires en matière de maillage et à en justifier l'application.

La Commission soutient, enfin, que les causes de justification avancées par le gouvernement français ne peuvent être retenues. A cet égard, elle souligne que celui-ci a délibérément choisi de différer, en portant une appréciation unilatérale sur leur valeur scientifique, l'application de certaines normes fixées par le premier règlement sur les mesures de conservation. Admettre une telle justification reviendrait à subordonner l'applicabilité d'un règlement communautaire directement applicable dans tout État membre et obligatoire dans tous ses éléments, à la conception que chaque État membre se ferait de l'opportunité de sa mise en œuvre. La Commission rappelle que les insuffisances du contrôle ont, selon elle, persisté après l'adoption du second règlement sur les mesures de conservation. Quant à l'éventualité de troubles sociaux, elle ne saurait permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de ses obligations.

Le *gouvernement français* est d'accord avec la Commission pour considérer que les deux règlements sur le contrôle imposent aux États membres de procéder à l'inspection des bateaux de pêche et d'engager des poursuites lorsqu'un comportement infractionnel est constaté.

Il fait valoir qu'il s'est acquitté correctement de ses obligations de contrôle et que la Commission ne démontre pas la réalité du manquement allégué.

S'agissant de la réalité du manquement, le gouvernement français estime que, sauf à considérer l'existence de comportements infractionnels comme la preuve de l'absence des contrôles, la Commission ne prouve pas le manquement. Or, dans l'arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791), la Cour a jugé qu'il appartenait à la Commission, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 169 du traité, d'apporter à la Cour les éléments qui lui sont nécessaires pour vérifier l'existence du manquement, et qu'elle ne pouvait se baser sur une présomption quelconque. Par ailleurs, en n'énonçant pas de griefs précis, la Commission mettrait l'État membre contre lequel un manquement est allégué dans l'impossibilité de prendre position sur les faits qui lui sont reprochés, avant qu'une procédure devant la Cour soit engagée et pendant cette procédure. En particulier, le gouvernement français soutient que la Commission aurait dû lui communiquer une version non confidentielle des rapports de ses inspecteurs.

Le gouvernement français fait valoir, par ailleurs, qu'il s'est acquitté de ses obligations de contrôle. D'abord, l'action d'information et de contrôle annoncée dans la lettre du 28

mai 1985 a bien été effectuée et poursuivie comme le montrerait la lettre du 30 juin 1987 du secrétaire d'État à la Mer aux préfets des régions maritimes. Cette action ne serait pas restée sans résultat puisque sur les 4101 contrôles en mer concernant les bateaux français, 3646 auraient été effectués par les autorités françaises dans leurs eaux. Les bateaux français figureraient parmi les bateaux les plus contrôlés de la Communauté. Ces contrôles auraient révélé un nombre limité d'infractions aux normes de conservation, ce qui prouverait que la réglementation est bien appliquée. Par ailleurs, pour ce qui est des contrôles à terre, le nombre d'infractions constatées par les autorités françaises serait supérieur au nombre d'infractions relevées dans plusieurs autres États membres, ce qui signifierait que les contrôles sont bien effectués. Enfin, le gouvernement français se serait acquitté de ses obligations de répression. Ainsi, toutes les infractions constatées lors des missions accomplies par les inspecteurs de la Commission auraient été effectivement poursuivies.

Par ailleurs, les lettres émanant du gouvernement français ne prouveraient pas le manquement allégué. D'abord, la lettre du 22 janvier 1985 ferait état des efforts sérieux entrepris par les autorités françaises pour faire respecter par les pêcheurs les règlements communautaires, et notamment ceux en matière de prises accessoires et de fixation de dispositifs aux filets. Ensuite, la lettre du 28 mai 1985 indiquerait les mesures que le directeur des pêches maritimes comptait mettre en œuvre pour réduire le nombre des infractions aux normes concernant le maillage des filets et la taille minimale des poissons.

Enfin, le gouvernement français expose qu'il n'a jamais entendu s'affranchir du respect de ses obligations communautaires en n'appliquant pas, pour des raisons d'opportunité, certaines règles contenues dans le premier règlement sur les mesures de conservation. L'insuffisance des résultats obtenus quant à la bonne application des dispositions relatives au maillage et à la taille minimale des poissons attesterait simplement le caractère difficilement applicable de ces dispositions.

## IV — Question posée à la Commission et prise de position du gouvernement français

La Cour a invité la Commission à produire un document non confidentiel qui indiquerait, selon les mesures techniques de conservation en cause, les preuves qui établiraient que le gouvernement français ne s'est pas pleinement acquitté de ses obligations de contrôle durant la période considérée.

En réponse, la Commission a transmis le résumé des rapports établis par ses inspecteurs à la suite des missions qu'ils ont effectuées en France de 1984 à 1987, un tableau des infractions au regard des dispositions communautaires concernant les mesures techniques de conservation, telles qu'elles ont été constatées lors de ces missions, et une liste de l'ensemble des ports visités.

La Commission souligne qu'elle s'est bornée à communiquer à la Cour des résumés élaborés pour usage interne par ses services à partir des rapports de mission parce que ces résumés rendent compte fidèlement des constatations faites par ses inspecteurs pendant quatre années. Elle aurait, toutefois, été amenée, « afin de rendre non confidentiels les documents ainsi produits », à supprimer tous les passages permettant

l'identification directe ou indirecte des personnes impliquées.

Le gouvernement français a fait sur la réponse de la Commission les observations suivantes. Il souligne qu'il ne lui appartient pas de contester les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas souhaité préciser les ports inspectés lors de chacune des missions et la date de ces missions. Cette circonstance rendrait particulièrement ardue toute tentative de contestation ou d'explication des faits reprochés. Dans un contexte différent, puisqu'il s'agit du respect des droits de la défense des entreprises en matière de concurrence, la Cour aurait considéré que, si la Commission estime ne pas pouvoir communiquer un document dans sa totalité à l'entreprise concernée pour des raisons de confidentialité et de protection du secret commercial, elle doit renoncer à l'utilisation de ce document en tant que moyen de preuve (arrêt du 25 octobre 1983, AEG/Commission, 107/82, Rec. p. 3151).

Compte tenu des éléments fournis par la Commission, le gouvernement français persiste à soutenir qu'il a rempli ses obligations en ce qui concerne le contrôle de l'application des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche.

R. Joliet
Juge rapporteur