ARRÊT DE LA COUR
14 novembre 1989 *

Dans l'affaire 6/88,

Royaume d'Espagne, représenté par M. Javier Conde de Saro, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^me^ Rosario Silva de Lapuerta, avocat de l'État, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4 et 6, boulevard Emmanuel-Servais,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par ses conseillers juridiques, MM. R. C. Fischer et F. J. Santaolalla, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. G. Kremlis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Luxembourg,

partie défenderesse,

et dans l'affaire 7/88,

République française, représentée par M. J.-P. Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard Prince Henri,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer, et M. P. Hetsch, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile chez M. G. Kremlis, membre du service juridique de la Commission, Centre Wagner, Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langues de procédure: l'espagnol et le français.

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 3151/87 de la Commission, du 22 octobre 1987, concernant les déclarations de captures des navires battant pavillon d'un État membre pêchant dans la zone de pêche de certains pays en voie de développement (JO L 300, p. 15),

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris et M. Zuleeg, présidents de chambre, T. Koopmans, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M. J.-G. Giraud

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 13 avril 1989,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 16 mai 1989,

rend le présent

Arrêt

1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour le 11 janvier 1988, le royaume d'Espagne et la République française ont introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, deux recours visant à l'annulation du règlement n° 3151/87 de la Commission, du 22 octobre 1987, concernant les déclarations de captures des navires battant pavillon d'un État membre pêchant dans la zone de pêche de certains pays en voie de développement (JO L 300, p. 15).

2 La Commission a adopté le règlement litigieux sur la base du règlement n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1). Les articles 5 à 9 de ce dernier règlement prévoient, pour chaque stock ou groupe de stocks soumis à un

total admissible des captures (TAC) ou à un quota, des dispositions concernant notamment:

— la détention à bord des navires de pêche d'un journal de bord dans lequel les capitaines doivent enregistrer les captures effectuées;

— la soumission d'une déclaration de débarquement lors de la mise à terre après chaque voyage;

— l'information de l'État membre concerné de chaque transbordement de poisson;

— l'enregistrement par les États membres des mises à terre.

3 Aux termes de l'article 10 du règlement n° 2241/87, « conformément à la procédure fixée à l'article 14, des stocks ou groupes de stocks supplémentaires peuvent être soumis aux articles 5 à 9 ». Selon l'article 14 du règlement, les modalités d'application, notamment des articles 5 à 9, sont arrêtées conformément à la procédure dite « du comité de gestion », prévue à l'article 14 du règlement n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche (JO L 24, p. 1).

4 La Commission observe, dans le premier considérant du règlement contesté, que la Communauté applique des accords de pêche avec certains pays en voie de développement, basés sur le principe de la compensation financière des droits de pêche obtenus. Aux termes du deuxième considérant de ce règlement, « il est indispensable pour la bonne gestion de tels accords de pêche, qui impliquent une contrepartie financière importante de la Communauté en rapport avec les droits de pêche et comportent pour la Communauté certaines obligations d'information sur les captures effectuées, que la Commission soit informée des résultats des activités des navires battant pavillon d'un État membre dans les eaux sous la juridiction du pays partenaire; ... il convient dès lors d'établir un régime d'enregistrement et de notification des données de captures ».

5 Par les dispositions du règlement litigieux prises sur le fondement de l'article 10 du règlement n° 2241/87, précité, la Commission a étendu l'application des disposi-

tions susmentionnées des articles 5 à 9 du même règlement aux stocks non soumis à TAC ou quota, faisant l'objet de captures par les navires de la Communauté qui pêchent dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des pays en voie de développement en vertu d'un accord entre la Communauté et l'un desdits pays. Le règlement litigieux prévoit également que les États membres doivent notifier régulièrement à la Commission les quantités mises à terre et les autres informations reçues au sujet de ces captures.

6 Pour un plus ample exposé des règlements communautaires applicables en la matière ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

7 Les requérantes invoquent essentiellement trois moyens d'annulation tirés de l'incompétence de la Commission, de l'erreur manifeste d'appréciation et du défaut de motivation. Il convient d'abord d'examiner le premier moyen.

8 Le gouvernement espagnol estime que l'article 10 du règlement n° 2241/87 n'attribue pas à la Commission des compétences pour définir les mesures de contrôle des captures effectuées dans les eaux non communautaires. Le champ d'application de ce dernier règlement, qui viserait exclusivement les mesures de contrôle applicables aux activités de pêche exercées dans les eaux communautaires, ne pourrait être étendu que par la voie d'un règlement du Conseil.

9 Le gouvernement français fait valoir que l'article 10 du règlement n° 2241/87 vise les articles 5 à 9 du même règlement, qui portent sur des stocks ou groupes de stocks faisant l'objet d'un TAC ou d'un quota. Ces dispositions ne pourraient donc viser que les zones pour lesquelles de tels TAC ou quotas existent, ce qui ne serait pas le cas des pays en voie de développement visés par le règlement n° 3151/87. Ce dernier règlement ne saurait donc être regardé comme une modalité d'application des articles 5 à 9 du règlement n° 2241/87, au sens de l'article 14 de ce même règlement.

10 La Commission fait valoir, tout d'abord, que l'application des dispositions communautaires en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques et,

partant, des règles de contrôle des activités de pêche ne se limite pas aux eaux communautaires, mais s'étend à toutes les activités de pêche des pêcheurs et navires des États membres, quelle que soit la zone où elles s'exercent. La Commission cite, à titre d'exemple, les règlements fixant les TAC annuels et le règlement n° 3984/87 fixant pour 1988 les possibilités de capture de certains stocks ou groupes de stocks de poissons dans la zone de réglementation définie par la convention NAFO (Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest) (JO L 375, p. 63).

11 La Commission conteste ensuite la thèse selon laquelle le champ d'application de l'article 10 du règlement n° 2241/87 se limite aux eaux qui ont été préalablement soumises à un système de TAC ou quotas. Elle invoque, à cet égard, le onzième considérant du règlement n° 2241/87, selon lequel constituent des stocks supplémentaires les stocks qui ne font pas l'objet d'un total admissible de captures ou de quotas. Selon la Commission, cette définition ne contient aucune limite territoriale. Elle s'étendrait donc à tous les stocks ou groupes de stocks non soumis à des TAC ou quotas, quel que soit l'endroit de leur capture.

12 Enfin, la Commission estime que l'extension des règles de contrôle aux prises effectuées par les navires communautaires dans les eaux des États tiers concernés correspond à la finalité du règlement n° 170/83, qui consiste 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 les conditions économiques et sociales appropriées. Or, ces objectifs seraient les mêmes que ceux qui président à la conclusion par la Communauté d'accords de pêche avec les pays en voie de développement. En effet, même si ces accords reposent sur des moyens de conservation différents de ceux adoptés dans la Communauté, ils visent, selon la Commission, à limiter l'effort de pêche puisqu'ils se fondent sur la volonté de l'État tiers concerné et l'obligation de la Communauté de promouvoir la gestion, l'exploitation et la conservation rationnelles des ressources halieutiques de cet État au moyen d'une coopération renforcée.

13 Il y a lieu de constater, à titre liminaire, qu'en vertu de l'article 10 du règlement n° 2241/87, qui sert de base juridique au règlement litigieux n° 3151/87, la Commission est habilitée à établir, selon la procédure du comité de gestion, les modalités d'application en vue de soumettre des stocks ou groupes de stocks supplémentaires au régime de contrôle des captures tel que prévu par le règlement n° 2241/87.

14 Pour savoir si la Commission était compétente sur la base de cette disposition pour adopter le règlement litigieux, il convient de rappeler d'abord que, selon la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 17 décembre 1970, Köster, 25/70, Rec. p. 1161, point 16), les dispositions attributives de compétences d'exécution doivent être interprétées à la lumière du système et des finalités tant de ces dispositions que de la réglementation dans son ensemble.

15 En l'espèce, il faut tenir compte du fait que le règlement n° 2241/87, comprenant la disposition d'habilitation en cause, constitue lui-même un règlement d'exécution d'un règlement de base du Conseil. Or, selon la jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt de la Cour du 16 juin 1987, Romkes, 46/86, Rec. p. 2671), un règlement d'exécution, tel que le règlement n° 2241/87, doit respecter les éléments essentiels de la matière qui ont été fixés par le règlement de base, à savoir, en l'espèce, le règlement n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, précité. La compétence de la Commission visée à l'article 10 du règlement n° 2241/87 se situe donc dans la perspective des objectifs ainsi que dans le cadre du champ d'application du règlement n° 170/83.

16 A ce propos, il convient de relever que le règlement n° 170/83 vise à établir un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources halieutiques garantissant l'exploitation équilibrée de celles-ci. Selon l'article 2 de ce règlement, les mesures de conservation sont élaborées à la lumière des avis scientifiques disponibles et peuvent, notamment, comporter, pour chaque espèce ou groupe d'espèces, l'établissement de zones de pêche ainsi que la limitation de l'effort de pêche, en particulier par la limitation des captures.

17 L'article 3 du règlement n° 170/83 dispose, en son alinéa 1, que, lorsque, pour une espèce ou des espèces apparentées, il s'avère nécessaire de limiter le volume des captures, le total admissible des captures par stock ou groupe de stocks, la part disponible pour la Communauté ainsi que, le cas échéant, le total des captures allouées aux pays tiers et les conditions spécifiques dans lesquelles doivent être effectuées ces captures sont établis chaque année. L'alinéa 2 de la même disposition précise que la part ainsi disponible est augmentée du total des captures obtenues par la Communauté en dehors des eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté des États membres.

18 Enfin, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, le volume des prises disponibles pour la Communauté est réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés.

19 C'est dans le cadre de ces dispositions que le système de contrôle des captures prévu par le règlement n° 2241/87 peut être étendu à des stocks ou groupes de stocks supplémentaires. Il convient donc d'examiner en premier lieu si la Commission, en utilisant les compétences d'exécution, qui lui ont été attribuées par l'article 10 du règlement n° 2241/87, pour gérer les accords de pêche entre la Communauté et certains pays en voie de développement, est demeurée dans le cadre des règlements n^{os} 170/83 et 2241/87 du Conseil.

20 A cet égard, il y a lieu de souligner que certains accords de pêche, notamment ceux conclus avec la Norvège et la Suède (voir JO 1980, L 226, p. 1 et 48), sont exécutés par la voie du règlement n° 170/83 et, partant, du règlement n° 2241/87. En effet, ces derniers accords prévoient que les parties se consultent annuellement au sujet des droits de pêche réciproques et de la gestion des ressources biologiques communes. Au terme de ces consultations, les délégations recommandent à leurs autorités respectives de fixer les quotas de captures pour les navires de l'autre partie à l'accord. Les quotas de captures pour les navires de la Communauté dans la zone de pêche des pays susvisés sont ensuite répartis au niveau communautaire, conformément aux articles 3 et 4 du règlement n° 170/83 [voir, en dernier lieu, les règlements n^{os} 4196/88 et 4198/88 du Conseil, du 21 décembre 1988 (JO L 369, p. 45 et 54)]. Il résulte, en outre, des considérants de ces derniers règlements que les activités des navires de la Communauté sont soumises aux mesures de contrôle pertinentes prévues par le règlement n° 2241/87.

21 S'agissant, en revanche, de la gestion des accords de pêche avec les pays en voie de développement, il convient de constater que, comme l'indique le règlement attaqué, ceux-ci sont basés sur le principe de la compensation financière des droits de pêche obtenus. Les conditions et modalités de la compensation financière sont définies dans les protocoles joints aux accords. Ils prévoient, entre autres, que les autorisations de pêche accordées au titre de l'accord sont limitées à un certain nombre de navires. Si les autorités d'un État côtier décident, par suite de l'évolution de l'état des stocks, d'arrêter des mesures de conservation qui ont une incidence sur les activités des navires de la Communauté, des consultations ont lieu

entre les parties en vue de l'adaptation de l'accord. Cette adaptation peut consister, notamment, à réduire la compensation financière à payer par la Communauté proportionnellement à toute réduction substantielle des droits de pêche.

22 Il en résulte que la mise en œuvre de certains accords de pêche, tels que ceux conclus avec la Suède et la Norvège, entre dans le cadre du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, institué par le règlement n° 170/83 du Conseil, tandis que les accords de pêche conclus avec les pays en voie de développement susmentionnés sont soumis à d'autres critères. C'est ainsi que le système de contrôle des captures, établi par le règlement n° 2241/87, vise, dans le cadre des accords avec les pays nordiques, un objectif de conservation des ressources de pêche et que, en revanche, dans le cadre des accords avec les pays en voie de développement, le système établi par le règlement litigieux répond essentiellement à un objectif financier.

23 Il convient de relever, en second lieu, que le système de contrôle des captures, étant étroitement lié au régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, ne s'applique pas aux zones pour lesquelles il n'existe aucune limitation de capture au titre d'un règlement communautaire ou d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers. Les zones visées par le règlement litigieux, n'étant pas soumises, en l'espèce, au système communautaire des TAC et des quotas, n'entrent par conséquent pas dans le champ d'application du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche.

24 Il faut en conclure, en tenant compte de la finalité et du système des règlements n^{os} 170/83 et 2241/87, que la Commission n'avait pas compétence pour étendre, en vertu de l'article 10 du règlement n° 2241/87, l'application de certaines dispositions des articles 5 à 9 du même règlement aux stocks, non soumis à TAC ou quota, faisant l'objet de captures par les navires de la Communauté dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des pays en voie de développement en vertu d'un accord entre la Communauté et l'un desdits pays.

25 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence de la Commission doit être accueilli et que le règlement n° 3151/87 de la Commmission doit être annulé dans son ensemble, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens.

Sur les dépens

26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Or, dans l'affaire 7/88, le gouvernement français n'a pas conclu à la condamnation de la Commission aux dépens. La Commission ayant succombé, il y a donc lieu de la condamner aux dépens dans l'affaire 6/88 et de faire supporter à chaque partie ses propres dépens dans l'affaire 7/88.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le règlement n° 3151/87 de la Commission, du 22 octobre 1987, concernant les déclarations de captures des navires battant pavillon d'un État membre pêchant dans la zone de pêche de certains pays en voie de développement, est annulé.

2) Dans l'affaire 6/88, la Commission est condamnée aux dépens.

3) Dans l'affaire 7/88, chacune des parties supportera ses propres dépens.

Due Slynn Kakouris Zuleeg Koopmans

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 novembre 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due