l'application de certaines dispositions du même règlement, concernant les déclarations de capture, aux stocks, non soumis à des totaux admissibles de capture ou à des quotas, 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. Le règlement n° 3151/87 doit, en conséquence, être annulé.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires 6 et 7/88 *

I — Faits et procédure

1. *Les accords de pêche entre la Communauté et certains pays en voie de développement*

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 (voir, notamment, les accords avec les États suivants: *Guinée-Bissau*, JO L 226 du 29.8.1980, p. 34, modifié en dernier lieu, JO L 261 du 13.9.1986, p. 20; *Guinée équatoriale*, JO L 188 du 16.7.1984, p. 1, modifié, JO L 372 du 31.12.1986, p. 18; *Guinée*, JO L 111 du 27.4.1983, p. 2, modifié, JO L 372 du 31.12.1986, p. 27; *Madagascar*, JO L 73 du 18.3.1986, p. 26, modifié, JO L 98 du 10.4.1987, p. 7; *São Tomé et Prince*, JO L 54 du 25.2.1984, p. 2, modifié, JO L 300 du 23.10.1987, p. 31; *Sénégal*, JO L 226 du 29.8.1980, p. 17, modifié en dernier lieu, JO L 127 du 20.5.1988, p. 15; *Seychelles*, JO L 119 du 7.5.1987, p. 24; *Mozambique*, JO L 98 du 10.4.1987, p. 10; *Gambie*, JO L 146 du 6.6.1987, p. 1; *Angola*, JO L 268 du 19.9.1987, p. 64; *Mauritanie*, JO L 302 du 24.10.1987, p. 24; *Comores*, JO L 137 du 2.6.1988, p. 18; *Maroc*, JO L 99 du 16.4.1988, p. 45). Les conditions et modalités de la compensation financière sont définies dans des protocoles joints aux accords. Ils prévoient, en principe, que les fonds de la compensation sont payables en tranches annuelles.

Il résulte des accords que, 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. Certains de ces accords disposent expressément que les consultations se fondent sur le principe que toute réduction substantielle des droits de pêche prévus dans le protocole doit entraîner une réduction proportionnelle de la compensation financière à payer par la Communauté (voir, notamment, les accords avec le Mozam-

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

bique et la Mauritanie, précités). D'autre part, si les captures effectuées dépassent une quantité déterminée, la compensation financière est augmentée en proportion.

Les accords prévoient également que l'exercice par les navires de la Communauté d'activités de pêche dans les eaux de l'État côtier est soumis au paiement d'un droit de licence par l'armateur intéressé. En ce qui concerne la pêche du thon, le droit de licence est calculé par tonne capturée. Les licences de thoniers sont délivrées moyennant paiement anticipatif d'une somme forfaitaire par an et par thonier senneur. A la fin de chaque année civile, la Commission arrête un décompte provisoire des droits dus au titre de la campagne annuelle, en se fondant sur les déclarations de captures établies par les armateurs et communiquées simultanément aux autorités de l'État côtier et à la Commission. Le décompte définitif des droits dus est arrêté par la Commission, après vérification du volume de chaque capture par un organisme scientifique spécialisé établi dans la région. Les armateurs reçoivent notification du décompte de la Commission et disposent d'un délai de trente jours pour s'acquitter de leurs obligations financières.

A part les déclarations de captures des thoniers ainsi communiquées, les navires autorisés à pêcher dans le cadre d'un accord sont tenus de communiquer aux services compétents de l'État côtier des déclarations de captures, soit à la fin de chaque marée, soit mensuelles, soit aussi une fois par trimestre. Certains de ces accords vont toutefois plus loin en ce qu'ils prévoient l'envoi d'une copie de toutes les déclarations de captures à la délégation de la Commission dans l'État côtier (voir les accords avec le Sénégal et la Guinée équatoriale, précités) ou demandent que ces déclarations soient communiquées aux autorités compétentes par l'intermédiaire de la délégation de la Commission (voir l'accord avec la Guinée, précité). D'autres accords prévoient que les thoniers tiennent un journal de pêche qui doit être envoyé dès que possible après la période de pêche aux autorités de l'État côtier par l'intermédiaire de la délégation de la Commission (voir les accords avec le Mozambique et l'Angola). Les autres navires pêchant dans les mêmes zones doivent communiquer leurs déclarations de captures directement aux autorités compétentes. En revanche, certains accords prévoient qu'à l'exception des thoniers et palangriers tous les navires communautaires sont astreints à communiquer leurs déclarations de captures aux services compétents par l'intermédiaire de la délégation de la Commission (voir l'accord avec la Mauritanie). Ces déclarations sont mensuelles et doivent être communiquées au moins une fois par semestre. Enfin, plusieurs accords ne prévoient pas d'autres informations à la Commission concernant les captures réalisées (voir les accords avec la Guinée-Bissau, Madagascar, les Seychelles et les Comores).

En outre, pendant leurs activités de pêche dans la zone d'un État côtier, les navires communautaires sont astreints, selon les différents accords, à communiquer à la station radio de l'État côtier chaque entrée ou sortie de la zone ainsi que leur position et le volume de leurs captures.

2. *Le règlement attaqué*

Le 22 octobre 1987, la Commission a arrêté le règlement n° 3151/87 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, corrigé

par rectificatif du 10 février 1988, JO L 37, p. 19). Dans les visas, le règlement fait référence au 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), et notamment à son article 14.

Selon le deuxième considérant du règlement attaqué, « 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 ». La Commission a ainsi estimé qu'il convient, en vertu de l'article 10 du règlement n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, d'étendre l'application de certaines dispositions du même règlement aux stocks non soumis à TAC (total admissible des captures) 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 susmentionnés (quatrième considérant).

Les deux premiers articles du règlement n° 3151/87 sont libellés comme suit:

« *Article premier*

1. Les dispositions des articles 5, 6, 7, paragraphes 1, 3 et 4, et de l'article 9, paragraphes 1 et 4, du règlement (CEE) n° 2241/87 s'appliquent aux activités des 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.

2. La liste des pays visés au paragraphe 1 sera publiée par la Commission au *Journal officiel des Communautés européennes*, série C.

Article 2

1. Chaque État membre notifie à la Commission, avant la fin du premier mois de chaque trimestre civil, les quantités capturées dans les zones de pêche concernées et mises à terre au cours du trimestre précédent ainsi que toute information reçue au titre de l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87.

2. Les données notifiées au titre du paragraphe 1 sont ventilées conformément aux tableaux repris aux annexes I et II par pays et par espèce ou groupe d'espèces pour tous les stocks évoluant dans la zone de pêche concernée.

3. La Commission communique aux États membres les informations qu'elle a reçues au titre du présent article. »

3. *Les règlements de base*

Le règlement n° 2241/87, qui sert de base juridique au règlement attaqué, a établi

certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche. Il s'agit des règles générales d'application du règlement de base n° 170/83, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 1), par lequel a été instauré un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche afin d'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. Ce régime comprend notamment des mesures de conservation, des règles d'utilisation et de répartition des ressources, des dispositions particulières pour la pêche côtière et des mesures de contrôle.

S'agissant des mesures de contrôle qu'il établit, le règlement n° 2241/87 prévoit, en son titre I (articles 1er à 4), des dispositions concernant l'inspection et le contrôle des bateaux de pêche et de leurs activités et, en son titre II (articles 5 à 10), des dispositions relatives au contrôle des captures. L'article 10 du règlement n° 2241/87 dispose que:

« Conformément à la procédure fixée à l'article 14, des stocks ou groupes de stocks supplémentaires peuvent être soumis aux articles 5 à 9. »

Quant aux modalités d'application des articles 3 à 10 du règlement n° 2241/87, l'article 14 du même règlement renvoie à la procédure prévue à l'article 14 du règlement n° 170/83.

4. *Procédure*

Les requêtes du royaume d'Espagne et de la République française ont été enregistrées au greffe de la Cour le 11 janvier 1988. Par ordonnance du 18 janvier 1989, la Cour a décidé de joindre les deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission à fournir une liste complète de tous les accords de pêche conclus entre la Communauté et les pays en voie de développement; il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

II — Conclusions des parties

1. Dans l'affaire 6/88, le *royaume d'Espagne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler le 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 et pêchant dans les zones de pêche de certains pays en voie de développement;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens.

2. Dans l'affaire 7/88, la *République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler le règlement n° 3151/87 de la Commission, du 22 octobre 1987.

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

— rejeter comme non fondé le recours introduit par la République française en annulation du règlement n° 3151/87;

— condamner l'État requérant aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

A l'appui de leurs recours, les parties requérantes font valoir essentiellement trois ordres de moyens d'annulation tirés 1) du fondement juridique erroné et de l'incompétence de la Commission, 2) de l'erreur manifeste d'appréciation et 3) du défaut de motivation du règlement n° 3151/87.

1. *Sur le fondement juridique erroné et l'incompétence de la Commission*

Dans l'affaire 6/88, le *gouvernement espagnol* estime d'abord que le règlement attaqué ne peut en aucun cas trouver son fondement dans l'article 14 du règlement n° 2241/87, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'arrêter de simples modalités d'application des mesures de contrôle des activités de pêche régies par le règlement n° 2241/87, mais de réglementer pour la première fois un secteur qui n'avait pas encore été réglementé. Alors que le règlement n° 2241/87 viserait exclusivement les mesures de contrôle des activités de pêche exercées dans les eaux communautaires, le règlement n° 3151/87 régirait, au contraire, les déclarations de captures des navires battant pavillon d'un État membre qui pêchent dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de pays en voie de développement en vertu d'un accord conclu entre la Communauté et un de ces pays. Le gouvernement espagnol considère donc qu'il s'agit d'un nouveau système de contrôle pour les captures effectuées en dehors des eaux communautaires.

Le gouvernement espagnol rappelle ensuite que, selon l'article 4 du traité, « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». Les compétences de la Commission seraient énumérées à l'article 155 du traité, qui dispose notamment que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». Bien qu'elle ne reprenne pas le système traditionnel de séparation des pouvoirs du constitutionnalisme classique, la Communauté comporterait une répartition des compétences entre les différentes institutions, qui aurait été qualifiée par la doctrine et par la jurisprudence d'équilibre institutionnel. En l'espèce, le règlement n° 2241/87 n'attribuerait pas à la Commission des compétences pour réglementer les mesures de contrôle des captures effectuées dans les eaux non communautaires puisque le règlement attaqué aurait un autre objet absolument distinct.

Le gouvernement espagnol soutient à cet égard que toutes les dispositions évoquées par la Commission pour démontrer que la Communauté a compétence pour régir certains aspects de l'activité de pêche en dehors des eaux communautaires sont des dispositions émanant du Conseil, et non de la Commission. Dès lors, il serait pratiquement établi que, chaque fois que la Communauté a réglementé un certain aspect dans le secteur de la pêche en dehors des eaux communautaires, elle a procédé par le biais d'une disposition du Conseil en l'absence, en la matière, de toute habilitation en faveur de la Commission.

En ce sens, le gouvernement espagnol considère que la politique de contrôle en matière de pêche qui s'applique dans les eaux communautaires et dans certaines zones extérieures à ces eaux, comme dans les accords conclus avec les pays nordiques, n'est pas applicable aux pays en voie de développement. Il relève que la conception qui sous-tend les accords conclus avec les pays nordiques où la situation des ressources halieutiques est connue, où les peuplements sont évalués et des TAC et quotas fixés pour la Communauté et pour chaque État membre, n'a pas été appliquée aux accords avec les pays en voie de développement et, par conséquent, la flotte communautaire visée par ces accords ne pêche pas, sauf exception, en imputant les captures sur un quota.

Or, le gouvernement espagnol ne conteste pas que la Communauté ait compétence pour réglementer certains aspects du domaine de la pêche à l'extérieur des eaux communautaires. Il serait, certes, évident que la Communauté peut conclure des accords de pêche avec des pays tiers ou délimiter des zones de captures pour certains peuplements de poissons en dehors des eaux communautaires, mais la Commission n'en serait pas pour autant autorisée, sur base de l'article 10 du règlement n° 2241/87, à appliquer un système de contrôle des captures prévu pour des peuplements faisant l'objet d'un système de TAC ou de quotas par zone, ce qui serait le cas pour les pays en voie de développement visés par le règlement attaqué, qui n'établit ni TAC ni quotas.

L'article 10 devrait donc être interprété en ce sens que les stocks supplémentaires doivent concerner les peuplements dont la capture a été soumise antérieurement à un TAC ou à un quota.

Dans l'affaire 7/88, le *gouvernement français* estime également que la Commission n'était pas compétente pour arrêter le règlement n° 3151/87 sur base de l'article 10 du règlement n° 2241/87. Il fait valoir, à cet égard, 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 existent de tels TAC ou quotas, ce qui ne serait pas le cas des pays en voie de développement visés par le règlement n° 3151/87.

Une telle interprétation serait confirmée par l'article 1er du règlement n° 2241/87, qui définit le champ d'application de celui-ci en précisant que « 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 ».

Selon le gouvernement français, l'article 10 vise à donner une certaine souplesse au système de TAC ou quotas. Cet article permettrait donc:

— d'étendre les dispositions des articles 5 à 9 aux espèces soumises à des TAC ou quotas ne se trouvant pas dans les eaux communautaires, mais dans une autre zone où existent des TAC ou quotas (cas de la zone NAFO);

— de soumettre éventuellement, dans ces zones où existent des TAC et quotas et, donc, des procédures et des moyens de contrôle appropriés, des espèces non encore soumises à des TAC ou quotas aux contrôles prévus par les articles 5 à 9; c'est cette seconde possibilité qui serait envisagée par le onzième considérant du règlement n° 2241/87, prévoyant « qu'il convient de permettre l'extension des dispositions relatives au journal de bord, à la déclaration de débarquement ainsi qu'aux informations concernant les transbordements et l'enregistrement des captures aux stocks qui ne font pas l'objet d'un total admissible des captures ou de quotas » (il serait question d'extension à des stocks, et non à des zones).

Le gouvernement français fait valoir ensuite que le règlement attaqué ne peut pas s'analyser comme une modalité d'application au sens de l'article 14 du règlement n° 2241/87. Le champ d'application du règlement attaqué serait différent de celui du règlement n° 2241/87, puisqu'il vise les zones de pays en voie de développement, et non les zones soumises à des règles de TAC ou quotas. Or, de l'avis du gouvernement français, étendre le champ d'application d'un règlement du Conseil ne saurait être regardé comme une simple mesure d'exécution et dépasse en tout état de cause ce que permet le pouvoir d'exécution dont dispose la Commission en vertu des règles générales du traité et du règlement n° 2241/87, cela d'autant plus que la situation des zones de pêche des pays tiers concernés est très différente de celle des zones visées par le règlement n° 2241/87.

Enfin, le gouvernement français rappelle que c'est le Conseil qui a adopté les règlements n^{os} 3251/87, du 19 octobre 1987 (JO L 314, p. 1), et 3984/87, du 15 décembre 1987 (JO L 375, p. 63), relatifs respectivement au contrôle des navires communautaires et aux possibilités de captures dans la zone de réglementation de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO).

La *Commission* estime que l'argumentation des parties requérantes ne trouve aucun fondement dans le règlement n° 2241/87.

La Commission fait notamment valoir (affaires 6 et 7/88) que l'article 10 du règlement n° 2241/87 n'a pas pour effet, en faisant référence à l'article 14 du même règlement, de ne laisser à la Commission que la fixation des modalités d'application des articles 5 à 9 qui le précèdent, pareille compétence résultant d'ailleurs de l'article 14 lui-même. L'article 10 aurait un double objet: d'une part, il définirait, par un renvoi à l'article 14, l'institution compétente pour prendre l'acte, en déterminant, à cet effet, la procédure de son adoption, et, d'autre part, il délimiterait la compétence matérielle ainsi déléguée.

La Commission souligne qu'il s'agit de deux compétences distinctes qui auraient simplement pour point commun procédural d'assurer le droit de regard du Conseil sur l'exercice des deux types de compétences ainsi déléguées, en le soumettant à l'avis du comité de gestion. La Commission aurait d'ailleurs clairement distingué dans le règlement attaqué, selon une technique législative courante, entre le fondement de sa compétence qui résulte de la procédure de l'article 14 du règlement n° 2241/87 (deuxième considérant du règlement attaqué) et la définition de son contenu matériel par l'article 10 du règlement n° 2241/87 (quatrième considérant du règlement attaqué).

En ce qui concerne l'institution compétente pour prendre l'acte, la Commission remarque que l'article 14 du règlement n° 2241/87 renvoie à la procédure dite du comité de gestion, prévue à l'article 14 du règlement n° 170/83. Sauf avis négatif du comité de gestion, émis dans le délai imparti par son président, il appartiendrait donc à la Commission d'assujettir des stocks supplémentaires aux dispositions des articles 5 à 9 du règlement n° 2241/87. Selon la Commission, l'absence d'avis du comité de gestion en l'espèce ne saurait affecter la légalité du règlement de la Commission, seul un avis négatif étant susceptible de la dessaisir au profit du Conseil.

Dans l'affaire 6/88, la Commission fait en outre valoir que les dispositions communautaires en matière de conservation et de gestion des ressources de la pêche et, partant, les règles de contrôle des activités de pêche sont applicables à toutes les activités de pêche des pêcheurs et navires des États membres, quelle que soit la zone où elles s'exercent. Selon la Commission, la meilleure preuve que ces mesures de contrôle ne sont pas limitées aux captures effectuées dans les eaux communautaires est fournie par le règlement n° 2241/87 lui-même, qui précise que, dans la déclaration de débarquement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire de la Communauté et dans la déclaration de transbordement, prévues par les articles 6 et 7 dudit règlement, lorsque les prises ont été effectuées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction de pays tiers, ces informations doivent apparaître séparément par référence aux eaux de chacun des pays tiers concernés.

En ce qui concerne l'argumentation des parties requérantes selon laquelle le qualificatif « supplémentaire » de l'article 10 du règlement n° 2241/87 s'applique à des stocks dont la capture a été préalablement soumise à un TAC ou à un quota, la Commission observe que, selon le onzième considérant du règlement n° 2241/87, constituent des stocks supplémentaires les « stocks qui ne font pas l'objet d'un total admissible des captures ou de quotas ». Cette définition n'exigerait en rien que le stock ait été préalablement soumis à un système de TAC ou de quotas. Le législateur communautaire n'aurait pas limité géographiquement la notion de stocks ne faisant pas l'objet de TAC ou de quotas. Cette notion ne serait donc pas territorialement limitée aux zones où les activités de pêche sont soumises à un système de TAC ou de quotas, mais s'étendrait à tous les stocks ou groupes de stocks non soumis à des TAC ou quotas, quel que soit l'endroit de leur capture.

La Commission considère ensuite que l'extension de ces règles de contrôle aux stocks non soumis à des TAC ou quotas est d'autant plus justifiée en l'occurrence qu'elle concerne l'application et la gestion d'accords de pêche internationaux conclus

par la Communauté qui ont pour objet d'organiser la pêche des navires communautaires, en la subordonnant à un régime de licences délivrées en contrepartie d'une redevance, la Communauté versant, quant à elle, une compensation financière correspondant aux droits de pêche consentis par l'État tiers. L'extension correspondrait aussi à la finalité que l'article 1er du règlement de base n° 170/83 attribue de manière générale aux mesures de contrôle. En effet, selon le paragraphe 2 de cet article, les mesures de contrôle, c'est-à-dire les mesures contenues dans le règlement n° 2241/87, seraient destinées, entre autres choses, 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. Or, ces finalités seraient les mêmes que celles qui président à la conclusion par la Communauté d'accords de pêche avec les pays en voie de développement.

Quant aux deux règlements du Conseil cités par le gouvernement français, la Commission remarque (affaire 7/88) qu'ils ne permettent pas d'établir la compétence exclusive du Conseil pour étendre, en dehors des eaux communautaires, l'application des articles 5 à 9 du règlement n° 2241/87 aux navires communautaires y exerçant leur activité. Le règlement n° 3251/87 aurait créé une obligation de contrôle nouvelle, s'ajoutant à celle de l'article 1er du règlement n° 2241/87, qui impose à chaque État membre de contrôler les activités de pêche dans ses propres eaux. Il appartenait donc exclusivement au Conseil de l'établir.

Quant au règlement n° 3984/87 du Conseil, il détermine, selon la Commission, de façon autonome, les quotas de captures imposés en 1988 aux navires communautaires pêchant dans la zone de réglementation de la NAFO. L'obligation pour les États membres de notifier également à la Commission les captures des espèces non soumises à quotas ne serait que l'expression du droit pour l'institution titulaire de la compétence de reprendre occasionnellement celle-ci, notamment pour des raisons de simplification, sans pour autant affecter l'exercice par la Commission de la compétence déléguée de façon permanente par l'article 10 du règlement n° 2241/87.

2. *Sur l'erreur manifeste d'appréciation*

a) Dans l'affaire 7/88, le *gouvernement français* estime d'abord que l'objectif de contrôle des activités de pêche tel que prévu par les règlements du Conseil ne peut être atteint dans la zone concernée par le règlement attaqué, les attributions de souveraineté qu'il requiert étant dans les mains de pays tiers. En effet, les débarquements se feraient pour leur quasi-totalité dans la zone concernée, les navires ne revenant dans leur pays d'origine qu'exceptionnellement. Le système institué par le règlement n° 2241/87, où l'armateur notifie à l'État membre de débarquement ses mises à terre, que celui-ci vérifie avant de les transmettre sous sa responsabilité à la Commission, se trouverait dans le règlement attaqué détourné de son objet puisque l'État ne pourrait plus jouer qu'un rôle de transmetteur de données.

La *Commission* rappelle que la Communauté est compétente pour déterminer unilatéralement ou par voie d'accord international les obligations de pêche des navires battant pavillon d'un État membre dans les eaux hors de la zone économique européenne,

comme le confirmeraient tant l'analyse du règlement n° 170/83 que la pratique normative en la matière. Le régime communautaire de conservation aurait vocation à appréhender les activités de pêche exercées par les navires communautaires, quelle que soit la zone de pêche où elles sont exercées. Partie intégrante de ce régime, le contrôle devrait nécessairement suivre les activités de pêche là où elles s'exercent, dès lors qu'elles y seraient soumises à des règles limitant l'effort de pêche.

La Commission estime donc que les obligations imposées par le titre II du règlement n° 2241/87 pour garantir le contrôle des captures ne sont nullement limitées aux prises effectuées par les navires communautaires dans les eaux relevant de la juridiction d'un État membre. Les États membres seraient ainsi soumis à la même obligation de vérification, que les prises aient été effectuées dans la zone de réglementation de la NAFO ou dans la zone relevant d'un pays tiers avec lequel la Communauté a conclu un accord de pêche. La seule véritable limite fixée par les dispositions des articles 5 à 9 du règlement n° 2241/87 concernerait le champ d'application ratione materiae de ces obligations, qui ne portent que sur des espèces soumises à un TAC ou à un quota, quel que soit cependant l'origine géographique de la prise. Ce serait précisément cette limite que l'article 10 du règlement n° 2241/87 autoriserait à franchir, ainsi que cela aurait été mis en évidence lors de l'examen du premier moyen d'annulation.

Selon la Commission, la délimitation géographique de l'exercice par les États membres de leurs compétences de contrôle des activités communautaires, telle qu'elle résulte de l'article 1er du règlement n° 2241/87, est donc sans pertinence pour l'interprétation du champ d'application ratione loci des règles relatives aux moyens de contrôle des captures, fixées par son titre II. L'article 1er imposerait, en principe, à chaque État membre de contrôler physiquement un navire communautaire qui débarquerait dans un port de la Communauté les captures effectuées dans la zone de pêche d'un État tiers, de vérifier l'exactitude des captures inscrites par son capitaine au journal de bord et dans la déclaration de mise à terre, voire de poursuivre toute infraction aux obligations de contrôle, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87.

La Commission reconnaît que les navires communautaires exerçant la pêche dans les zones couvertes par les accords conclus par la Communauté avec certains pays en voie de développement débarquent souvent leurs prises dans ces pays, et non dans la Communauté. Elle souligne cependant que, si la vérification de l'exactitude des données déclarées peut être facilitée lorsque les navires communautaires reviennent dans la Communauté, on ne saurait en déduire qu'elle est conditionnée par cette circonstance. Il appartiendrait aux États membres de prendre les « mesures appropriées » pour vérifier l'exactitude des déclarations de captures, ce qui pourrait viser le contrôle physique des navires communautaires dans les eaux relevant de leur juridiction, mais ne s'y limiterait pas. La Commission estime, en particulier, qu'il leur revient de déterminer, pour tous les navires battant leur pavillon et exerçant leurs activités de pêche dans les eaux de pays tiers concernés, les modalités de transmission des données relatives aux captures mises à terre et de s'assurer du respect, par ceux-ci, des règles ainsi étendues, le cas échéant, en en poursuivant la violation.

La Commission remarque d'ailleurs que les États membres disposent déjà, en ce qui concerne les captures faites dans les eaux des pays en voie de développement, de certains moyens pour procéder à cette vérification, par le biais des organismes scientifiques compétents pour traiter les déclarations de captures de thonidés, tels l'Orstom en France et l'Institut d'océanographie en Espagne.

b) Le *gouvernement français* relève ensuite que l'utilisation des instruments de contrôle développés pour les zones TAC ou quotas n'est pas adaptée aux zones économiques exclusives concernées par le règlement attaqué. Cet élément aurait été pris en compte par les accords de pêche entre la Communauté et les pays tiers concernés par le règlement attaqué, pour lesquels aurait été instituée une limitation de l'effort de pêche en termes de bâtiments plutôt que de TAC ou quotas que des pays aux ressources logistiques limitées auraient eu du mal à contrôler.

La *Commission* renvoie aux considérations qui l'ont conduite à adopter le règlement attaqué, à savoir:

— que la mise en œuvre et la gestion des accords conclus par la Communauté avec certains pays en voie de développement, en particulier l'établissement de la compensation financière à acquitter par la Communauté, reposent sur la connaissance du volume des captures effectuées;

— que ces accords ont pour objectif, comme dans les eaux communautaires, de permettre une meilleure appréciation des possibilités de pêche pour une maîtrise plus grande de l'effort de pêche;

— que les moyens de contrôle des captures, établis par le titre II du règlement n° 2241/87, sont d'ores et déjà imposés aux navires communautaires pêchant dans les eaux de la Communauté ou dans les eaux des pays tiers.

A cet égard, la Commission fait valoir que la nature des moyens établis pour maîtriser l'effort de pêche n'est pas décisive pour appliquer l'article 10 du règlement n° 2241/87. Il importerait peu que l'encadrement de l'effort de pêche s'exprime en TAC ou en quotas, ou, comme ce serait le cas dans les accords avec les pays en voie de développement, en tonneaux de jauge brute ou en nombre de bâtiments. L'essentiel serait, en effet, de constater que l'objectif ainsi poursuivi est, dans tous les cas, de connaître, pour maîtriser l'effort de pêche, le volume total des captures effectuées sur des stocks soumis à des mesures de conservation dans une zone donnée.

c) Dans les affaires 6 et 7/88, le *gouvernement espagnol* et le *gouvernement français* contestent ensuite la nécessité du règlement attaqué.

Le *gouvernement espagnol* (affaire 6/88) renvoie notamment au deuxième considérant du règlement attaqué, selon lequel la Commission est informée des activités des bateaux qui battent pavillon d'un État membre et pêchent dans les eaux relevant de la juridiction d'un pays tiers avec lequel il existe un accord de pêche, afin de garantir la bonne gestion de l'accord dont il s'agit. Selon le gouvernement espagnol, il faut que

cet objectif soit atteint par la simple application des mécanismes distincts prévus dans les accords de pêche eux-mêmes sans qu'il soit nécessaire de recourir à un règlement communautaire qui transfère le système en vigueur pour les captures dans les eaux communautaires aux captures effectuées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction de pays tiers. Les accords de pêche avec des pays tiers contiendraient des mécanismes satisfaisants grâce auxquels la Commission est informée régulièrement des captures totales et par espèce de poisson. A titre exemplatif, le gouvernement espagnol se réfère aux mesures de contrôle de captures contenues dans certains accords précités.

Le *gouvernement français* (affaire 7/88) fait valoir, à cet égard, que les accords de pêche avec les pays visés par le règlement attaqué prévoient déjà une obligation de déclaration de captures par les capitaines de navire (par exemple, l'accord avec la Guinée-Bissau, précité). De même, pour calculer le montant des redevances versées à ces pays en vertu des accords, ceux-ci prévoiraient une obligation de communiquer simultanément aux autorités du pays et à la Commission ces informations (par exemple, l'accord avec les Seychelles, précité). Le gouvernement français observe, à cet égard, que les déclarations, permettant d'assurer un décompte provisoire des droits à redevance, sont effectuées par les capitaines de navire sous leur responsabilité et sans que la fiabilité des chiffres soit garantie.

Le décompte définitif prévu par ces mêmes accords et seul de nature à garantir la production de chiffres fiables serait arrêté bien plus tard et conjointement par la Commission et par les autorités de l'État côtier qui tiendraient compte des avis scientifiques disponibles, et notamment de ceux de l'Orstom. Le gouvernement français observe que cet organisme, auquel plusieurs pays ont confié la responsabilité de recueillir les informations relatives à la pêche dans ces régions, est susceptible de fournir dans un délai d'environ un an des chiffres précis et définitifs, qui tiennent compte des recoupements devant être effectués. La production, dans un délai bref, de chiffres avec des marges d'erreur de 20 à 30 % serait donc inutile, compte tenu des dispositifs en vigueur en vertu des accords de pêche avec les pays concernés. Le gouvernement français estime qu'elle peut même être dangereuse, dans la mesure où les chiffres produits en vertu du règlement attaqué pourraient ensuite être opposés aux États membres ayant pris la responsabilité de les communiquer, et entraîner une remise en cause des chiffres définitifs produits dans le cadre des accords de pêche susvisés.

La *Commission* considère tout d'abord (affaires 6 et 7/88) que les données relatives aux captures sont en effet indispensables à la Commission dans la mesure où elles servent de base à la fixation de la compensation financière dont le montant doit être équivalent au résultat économique de l'activité de pêche dans la zone. La Commission aurait également besoin de ces données pour définir sa position dans les réunions annuelles qui sont organisées avec les pays côtiers pour suivre l'application des accords et procéder aux éventuels ajustements. De même, la Commission, en possession de ces données, serait en mesure, lors de la négociation, de mieux apprécier les observations des pays côtiers en matière de protection des stocks.

La Commission estime que, dans le cadre de l'exécution des accords de pêche, elle dispose déjà de certaines informations, puisque ces accords imposent habituellement

aux capitaines des bateaux de pêche l'obligation de déclarer les captures, mais le régime des déclarations de captures prévu dans les accords ne serait pas suffisant pour lui permettre de les gérer de manière correcte et réaliste.

En effet, le système de déclarations des captures prévu par ces accords ne serait pas le même pour les thoniers et les autres bateaux. Cela provient, selon la Commission, de la manière différente dont on calcule les droits payables par les armateurs, qui, pour les thoniers, sont fixés à un certain montant par tonne capturée et, pour les autres bateaux, sont fonction du tonnage brut du bateau. Pour ces derniers, les déclarations de captures rempliraient donc une fonction statistique permettant de suivre l'évolution des stocks et des effets pratiques de l'accord, tandis que, pour les thoniers, les captures détermineraient le montant des droits. Aux termes des accords, les thoniers devraient faire leur déclaration de captures aux autorités de l'État côtier et à la Commission. En réalité, ils communiqueraient les données relatives aux captures par radio à l'État côtier et, au moyen d'un document uniforme (fiche ICAT), à l'organisme de l'État du pavillon chargé de suivre les activités de pêche (Orstom, Institut espagnol d'océanographie, etc.), qui, à son tour, communiquerait une fois par an les données à la Commission, généralement avec un retard de trois à six mois.

Le modèle de déclaration des captures des bateaux autres que les thoniers serait différent pour chaque accord; leurs sorties en mer seraient plus courtes et les débarquements de poissons seraient plus fréquents; dans la majorité des cas, des déclarations mensuelles ou trimestrielles seraient prévues. En pratique, ces déclarations de captures n'auraient lieu que lorsque le port de débarquement se situe dans l'État côtier dans les eaux duquel les captures ont été effectuées. Le plus souvent, les déclarations seraient remises à l'organisme de l'État du pavillon, qui communiquerait les données de manière irrégulière, partielle et fragmentaire, et toujours avec beaucoup de retard à la Commission, laquelle, à son tour, les transmettrait à l'État côtier.

Selon la Commission, il est évident que les données qui lui sont fournies au moyen du système établi dans les accords ne lui permettent pas de remplir correctement les fonctions qui lui incombent en matière de gestion et de négociation de ces accords.

Le règlement attaqué ne ferait que renforcer l'obligation d'informer au moyen des déclarations des capitaines de bateaux communautaires qui exercent leurs activités dans ces eaux, obligation qui était déjà prévue par les accords signés avec les pays tiers concernés, en la complétant par l'obligation d'inscrire ces captures dans le journal de bord et de les déclarer au moment du débarquement dans la Communauté ou dans un État tiers ou en cas de transbordement. De leur côté, les États membres seraient tenus de vérifier l'exactitude des données reçues et de notifier à la Commission trimestriellement les quantités capturées et mises à terre ainsi que les informations reçues sur les transbordements et les débarquements hors de la Communauté.

Selon la Commission, il est clair que ce renforcement des contrôles se traduira par une meilleure fiabilité des informations reçues, par une meilleure connaissance de l'application pratique de ces accords grâce à la possibilité d'exploiter l'ensemble des données reçues et par une meilleure disponi-

bilité des données. En tout état de cause, elle estime qu'il lui appartient, à la fin de chaque année, d'établir le décompte définitif des redevances de pêche en fonction des décomptes provisoires établis par elle après chaque campagne.

d) Le *gouvernement espagnol* et le *gouvernement français* estiment ensuite que le règlement attaqué pose de graves problèmes d'application.

Le *gouvernement espagnol* fait notamment valoir qu'il n'existe pas de cartes des eaux territoriales de la plupart des pays tiers où s'effectuent les captures, de sorte qu'il est impossible de déterminer à quel pays il faut les attribuer. Les navires thoniers/congélateurs senneurs auraient une mobilité et une rapidité très élevées puisqu'il s'agit de capturer une espèce migratoire, ce qui les oblige à changer continuellement de zone dans les pays tiers ainsi que dans les eaux internationales. Il serait également difficile de préciser les espèces capturées et leur tonnage.

Le *gouvernement français* soutient que la difficulté de fournir des déclarations de capture fiables telles que prévues par le règlement n° 2241/87 tient au caractère de la pêche pratiquée, essentiellement concentrée sur les thonidés, espèce hautement migratoire, se trouvant en haute mer et, donc, à la limite de zones économiques exclusives dont l'identification par les capitaines de navire n'est pas aisée. Le contrôle de la localisation des pêches, du poids total des prises, de la répartition entre espèces et selon la taille des espèces impliquerait un traitement des données par un organisme scientifique (l'Orstom pour la France), seul à même de produire des données définitives.

La *Commission* considère (affaires 6 et 7/88) que l'argument basé sur l'inexistence de cartes marines ne saurait être retenu parce que, dans les rares occasions où cette situation peut se produire, elle ne devrait pas empêcher les capitaines de bateau de déterminer la zone de pêche dans laquelle ils opèrent. Sinon, on ne verrait pas comment ils auraient pu jusqu'à présent satisfaire à l'obligation de communiquer les captures effectuées dans les eaux de ces pays, obligation qui leur serait déjà imposée par les accords en vigueur.

En pratique, cependant, la Commission aurait constaté que les informations relatives aux captures ne lui parvenaient que très tardivement. Compte tenu de l'intérêt pour la Communauté de disposer d'informations régulières et complètes, la Commission aurait donc cherché à mieux organiser l'information sur les captures, en imposant aux intéressés les obligations communautaires prévues par les articles 5 à 8 du règlement n° 2241/87 et en exigeant des États membres qu'ils enregistrent, conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, les déclarations de captures ainsi transmises et les notifient périodiquement à la Commission, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement attaqué. Ces nouvelles exigences renforceraient le contrôle des captures en en conférant la responsabilité à l'État membre du pavillon et, par là même, en l'obligeant à s'assurer de l'établissement des déclarations de débarquement par ses pêcheurs et à en vérifier l'exactitude. Elles ne pourraient donc qu'améliorer, par recoupements, la fiabilité des informations collectées et engendrer une meilleure connaissance, à terme, sur la base d'un traitement de l'ensemble des données transmises, des possibilités réelles de pêche dans ces zones.

Enfin, la Commission estime que les mesures de contrôle des captures prévues par le règlement attaqué sont parfaitement applicables non seulement aux captures effectuées sur des fonds de pêche fixes, mais aussi aux captures migratoires. En effet, l'inscription au journal de bord du volume, de la date et du lieu des captures et la déclaration de débarquement ou de transbordement ne constituent pas, de l'avis de la Commission, des obligations entravant l'activité de pêche d'aucun navire, y compris de ceux qui réalisent des captures migratoires.

e) Le *gouvernement espagnol* et le *gouvernement français* estiment encore que les délais institués par le règlement attaqué sont inapplicables dans les zones de pêche concernées, puisqu'il serait demandé aux États membres de notifier à la Commission dans le délai d'un mois suivant la fin du trimestre écoulé les quantités capturées dans les zones concernées et mises à terre (article 2, paragraphe 1, du règlement attaqué).

Le *gouvernement espagnol* remarque à cet égard que les bateaux de pêche au thon restent généralement de cinq à six mois sans retourner au port, compte tenu de la migration élevée de l'espèce.

Selon le *gouvernement français*, la durée d'une campagne peut atteindre 60 jours, auxquels il conviendrait d'ajouter jusqu'à 10 jours pour le déchargement, le traitement et la transmission des données pouvant atteindre 20 jours. Le temps total pouvant s'écouler entre le début de la campagne et le moment où les données sont disponibles pourrait donc atteindre trois mois, dont au moins un mois après l'arrivée du navire au port. Il serait donc impossible, compte tenu, notamment, des éléments invoqués plus haut et relatifs au caractère de la pêche pratiquée, de livrer des chiffres fiables, contrôlables ou complets dans les délais impartis par le règlement attaqué.

La *Commission* rappelle que l'article 2 du règlement attaqué prévoit l'obligation pour les États membres de notifier à la Commission les quantités capturées et débarquées pendant le trimestre précédent, ce qui constituerait un allongement du délai par rapport à celui prévu pour les captures de stocks soumis à TAC ou quota. Par ailleurs, la Commission signale que ce que les États membres doivent communiquer, ce sont les quantités capturées et mises à terre. Si, dans le cas de thoniers, la périodicité des mises à terre est supérieure à trois mois, il serait évident que la notification des États membres à la Commission devra être effectuée le premier mois suivant le trimestre au cours duquel les mises à terre ont été effectuées.

f) Enfin, le *gouvernement espagnol* estime qu'en tout état de cause la flotte de navires thoniers/congélateurs devrait être exclue du champ d'application du règlement attaqué.

La *Commission* considère qu'un traitement différent pour la flotte thonière n'est pas justifié par une difficulté particulière de cette flotte à s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par le règlement entrepris.

3. *Sur le défaut de motivation*

Selon le *gouvernement français*, le règlement attaqué ne satisfait pas à l'obligation de motivation prévue à l'article 190 du traité.

En ce qui concerne la référence que comporte son deuxième considérant quant au fait « qu'il est indispensable pour la gestion (des accords de pêche avec les pays concernés) ... 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 », la Commission bénéficierait déjà de telles informations en vertu de ces accords de pêche et des décisions et règlements y afférents. Le quatrième considérant, selon lequel « il convient, en vertu de l'article 10 du règlement n° 2241/87, d'étendre l'application de ces dispositions 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 », n'apporterait aucun élément de nature à justifier l'extension prévue par le règlement attaqué dans le cadre de l'article 10 du règlement n° 2241/87.

La *Commission* estime que le règlement n° 3151/87 présente sans ambiguïté le raisonnement suivi pour son adoption, tant en ce qui concerne sa justification « externe » (la gestion des accords de pêche) que son fondement juridique « interne » (l'article 10 du règlement n° 2241/87). Elle fait valoir, à cet égard, que l'objectif du règlement ressort de son deuxième considérant: améliorer, en raison des obligations spécifiques qu'ils comportent, la gestion des accords de pêche conclus par la Communauté avec certains pays en voie de développement, par une meilleure information sur les captures effectuées par les navires communautaires. A cette fin, il aurait donc été prévu que les instruments de contrôle établis par le règlement n° 2241/87 en regard de chaque stock soumis à un TAC ou à un quota, expressément visés par le troisième considérant du règlement attaqué, seraient étendus, conformément à l'article 10 du règlement précité, aux espèces capturées dans les eaux des pays tiers concernés ainsi que cela résulterait clairement du quatrième considérant du règlement attaqué, et que les États membres seraient astreints à notifier régulièrement les quantités mises à terre et les informations reçues au sujet des captures, conformément à l'avant-dernier considérant. Les articles 1er et 2 du règlement attaqué seraient l'exact reflet des motifs ainsi exposés.

M. Zuleeg
Juge rapporteur