CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER
présentées le 19 janvier 2006 [1]

1. Par le présent recours, le Royaume d'Espagne demande l'annulation des articles 3, 4 et 6 du règlement (CE) nº 1954/2003 du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, modifiant le règlement (CEE) nº 2847/93 et abrogeant les règlements (CE) nº 685/95 et (CE) nº 2027/95 [2].

I — Le règlement nº 1954/2003

2. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 2371/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche [3], «le Conseil arrête les mesures communautaires régissant l'accès aux zones et aux ressources et l'exercice durable des activités de pêche». En particulier, le paragraphe 2, sous f), dudit article mentionne les mesures visant à «la limitation de l'effort de pêche».

3. Le règlement nº 1954/2003 constitue l'une de ces mesures. Aux termes de son article 1er, ledit règlement «établit les critères et les procédures d'un régime de gestion de l'effort de pêche dans les zones CIEM V, VI, VII, VIII, IX et X et les zones Copace 34.1.1, 34.1.2 et 34.2.0».

4. Selon l'article 2, sous b), du même règlement, on entend par «'effort de pêche', pour un navire, le produit de sa capacité et de son activité et, pour un groupe de navires, la somme de l'effort de pêche de chacun des navires du groupe».

5. Le deuxième considérant du règlement nº 1954/2003 précise que «[l]es dispositions régissant l'accès à certaines zones et ressources définies aux articles 156 à 166 et 347 à 353 de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal [4] sont arrivées à expiration le 31 décembre 2002. Il importe en conséquence d'adapter au nouveau cadre législatif certaines dispositions du règlement (CE)

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 289, p. 1.

3 — JO L 358, p. 59.

4 — Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23, spécialement p. 69 et suiv., ci-après l'«acte d'adhésion»).

n° 685/95 du Conseil relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires [5] et du règlement (CE) n° 2027/95 du Conseil instituant un régime de gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires [6]».

6. En outre, selon le troisième considérant du règlement n° 1954/2003, «[d]'autres dispositions des règlements (CE) n° 685/95 et (CE) n° 2027/95 ont pour objet la mise en place d'un système global de gestion de l'effort de pêche visant à éviter tout accroissement de l'effort de pêche et ne sont pas liées à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Ces dispositions sont importantes pour la gestion des pêcheries et devraient être maintenues».

7. Dans cette perspective, le quatrième considérant du règlement n° 1954/2003 prévoit que, «[a]fin de faire en sorte que les niveaux actuels globaux de l'effort de pêche ne connaissent aucun accroissement, il y a lieu de mettre en place un nouveau régime de gestion de l'effort de pêche dans les zones [énumérées à l'article 1er dudit règlement]. Ce régime limitera l'effort de pêche sur la base de l'effort de pêche déployé dans les pêcheries concernées au cours de la période allant de 1998 à 2002».

8. Le chapitre II du règlement n° 1954/2003 est relatif au régime de gestion de l'effort de pêche ainsi institué. À l'intérieur de ce chapitre, l'article 3 dudit règlement, intitulé «Mesures concernant la capture des espèces démersales [7] ainsi que de certains mollusques et crustacés», est ainsi rédigé:

«1. Excepté pour ce qui concerne la zone définie à l'article 6, paragraphe 1, les États membres:

a) évaluent les niveaux de l'effort de pêche exercé par des navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 15 mètres, en moyenne annuelle de la période allant de 1998 à 2002 pour chacune des zones CIEM ou Copace visées à l'article 1er, pour les pêcheries démersales, à l'exclusion des pêcheries démersales qui font l'objet du règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil du 16 décembre 2002 établissant des conditions spécifiques d'accès aux pêcheries des stocks d'eau profonde et fixant les exigences y afférentes [8], ainsi que pour les pêcheries ciblant la coquille Saint-Jacques, le tourteau et l'araignée de mer, comme il est prévu à l'annexe. Pour le calcul de l'effort de pêche, la capacité d'un navire est mesurée en puissance installée exprimée en kilowatts (kW);

5 — Règlement du 27 mars 1995 (JO L 71, p. 5).

6 — Règlement du 15 juin 1995 (JO L 199, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 149/1999 du Conseil, du 19 janvier 1999 (JO L 18, p. 3).

7 — Cet adjectif désigne les espèces qui vivent sur le fond de la mer ou au voisinage du fond.

8 — JO L 351, p. 6.

b) allouent les niveaux d'effort de pêche résultant des évaluations visées au point a), dans chaque zone CIEM ou Copace, pour chacune des pêcheries mentionnées au point a).

2. Le régime de gestion de l'effort de pêche défini au paragraphe 1 est établi sans préjudice des régimes propres aux plans de reconstitution que le Conseil peut adopter.

3. Lorsque le Conseil adopte un plan de reconstitution entraînant une gestion de l'effort de pêche dans tout ou partie des zones ou divisions visées à l'article 1er, ce plan prévoit par la même occasion toute adaptation nécessaire du présent règlement.

4. Au plus tard le 31 décembre 2006, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation concernant la mise en œuvre du régime de gestion de l'effort de pêche défini au paragraphe 1. Sur la base de ce rapport, le Conseil statue sur la nécessité d'adapter ledit régime.»

9. En outre, l'article 4 du règlement nº 1954/2003, intitulé «Navires de pêche d'une longueur hors tout égale ou inférieure à 15 mètres», dispose:

«1. L'effort de pêche des navires d'une longueur hors tout égale ou inférieure à 15 mètres est évalué globalement pour chaque pêcherie et pour chaque zone ou division visée à l'article 3, paragraphe 1, pour la période 1998-2002.

2. L'effort de pêche des navires d'une longueur hors tout égale ou inférieure à 10 mètres est évalué globalement pour chaque pêcherie et pour chaque zone ou division visée à l'article 6, paragraphe 1, pour la période 1998-2002.

3. Les États membres veillent à ce que l'effort de pêche de ces navires soit limité au niveau de l'effort de pêche évalué conformément aux paragraphes 1 et 2.»

10. Par ailleurs, le règlement nº 1954/2003 établit un régime spécifique de gestion de l'effort de pêche pour une zone biologiquement sensible délimitée au large des côtes irlandaises. Le septième considérant dudit règlement précise à cet égard qu'«[u]ne zone située au sud et à l'ouest de l'Irlande a été

reconnue zone de forte concentration de merlus juvéniles. Cette zone fait l'objet de restrictions spéciales concernant l'utilisation des chaluts démersaux. Dans le même but de conservation, cette zone devrait également faire l'objet de conditions spécifiques de limitation de l'effort de pêche dans le cadre du système général décrit ci-dessus [...]».

11. Le régime spécifique de gestion de l'effort de pêche qui est appliqué à cette zone biologiquement sensible, délimitée précisément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003, est défini au paragraphe 2 du même article qui dispose que «les États membres évaluent les niveaux de l'effort de pêche exercé par des navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 10 mètres, en moyenne annuelle de la période allant de 1998 à 2002 pour les pêcheries démersales, à l'exclusion de celles qui font l'objet du règlement (CE) nº 2347/2002 ainsi que pour la pêche aux coquilles Saint-Jacques, aux tourteaux et aux araignées de mer, et allouent les niveaux d'effort de pêche ainsi évalués pour chacune de ces pêcheries».

12. En outre, l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003 prévoit que, sur la base des informations notifiées par les États membres à la Commission, celle-ci «présente au Conseil [...] une proposition de règlement fixant les niveaux maximaux d'effort de pêche annuel pour chaque État membre, ainsi que pour chacune des zones et chacune des pêcheries définies aux articles 3 et 6».

13. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, premier alinéa, dudit règlement, «[...] le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide des niveaux maximaux d'effort de pêche annuel visés au paragraphe 1».

14. En application de ces dispositions, le Conseil a adopté le règlement (CE) nº 1415/2004, du 19 juillet 2004, fixant le niveau maximal annuel d'effort de pêche pour certaines zones de pêche et pêcheries [9].

15. Ce règlement fait également l'objet d'un recours en annulation formé par le Royaume d'Espagne dans l'affaire C-442/04, qui a été suspendue jusqu'au prononcé de l'arrêt dans la présente affaire [10].

9 — JO L 258, p. 1.

10 — À titre indicatif, nous mentionnons aussi l'existence d'un recours en annulation introduit devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes, portant sur le règlement nº 1954/2003 et concernant les articles 3, 5, paragraphe 1, 11, 13, sous b), et 15 dudit règlement (affaire Região autónoma dos Açores/Conseil, T-37/04, actuellement pendante).

II — Les moyens d'annulation

16. Le Royaume d'Espagne soulève deux moyens à l'encontre des articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003.

17. Le premier moyen est tiré de la *violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité.*

18. Par son second moyen, le Royaume d'Espagne soutient que le Conseil a commis un *détournement de pouvoir* en adoptant l'article 6 du règlement nº 1954/2003.

19. La Commission a été admise à intervenir dans la présente affaire [11].

11 — Ordonnance du président de la Cour du 19 mai 2004. Par ailleurs, nous signalons que la Cour a décidé, par une ordonnance du 30 septembre 2004, de retirer du dossier de la présente affaire l'avis du service juridique du Conseil de l'Union européenne en date du 29 octobre 2002, produit par le Royaume d'Espagne en annexe 1 de son mémoire en réplique.

III — Appréciation

20. Dans la mesure où le recours en annulation formé par le Royaume d'Espagne ne vise que trois articles du règlement nº 1954/2003, il convient de s'interroger sur la recevabilité de ce recours.

A — *Sur la recevabilité du recours*

21. Lors de l'audience, la Cour a interrogé les parties sur la question de la recevabilité du recours au regard de sa jurisprudence constante selon laquelle «l'annulation partielle d'un acte communautaire n'est possible que pour autant que les éléments dont l'annulation est demandée soient détachables du reste de l'acte» [12].

22. Le Royaume d'Espagne estime que son recours est recevable. Il fait notamment valoir que son intérêt dans la présente affaire est limité aux articles attaqués et que, de manière générale, le juge communautaire devrait uniquement se prononcer sur ce qui est demandé par le requérant.

12 — Arrêts du 30 septembre 2003, Allemagne/Commission (C-239/01, Rec. p. I-10333, point 33), et du 24 mai 2005, France/Parlement et Conseil (C-244/03, Rec. p. I-4021, point 12). Voir également, en ce sens, arrêts du 23 octobre 1974, Transocean Marine Paint/Commission (17/74, Rec. p. 1063, point 21); du 31 mars 1998, France e.a./Commission (C-68/94 et C-30/95, Rec. p. I-1375, point 256); du 10 décembre 2002, Commission/Conseil (C-29/99, Rec. p. I-11221, point 45), et du 21 janvier 2003, Commission/Parlement et Conseil (C-378/00, Rec. p. I-937, point 30).

23. Quant au Conseil, il fait état de ses doutes sur la recevabilité du recours. Il soutient notamment qu'il faut prendre en considération la relation des articles attaqués, à savoir les articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003, avec les autres articles dudit règlement. À titre d'exemple, il cite les articles 7 à 14 qui contiennent des mesures de mise en œuvre des règles prévues aux articles attaqués. Il considère que si la Cour annulait les articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003, les articles 7 à 14 de celui-ci n'auraient plus de sens dans la mesure où ils concerneraient alors la mise en œuvre de mesures de contrôle d'un régime de pêche qui n'existe plus.

24. Pour ces raisons, le Conseil estime que la requête a été mal formulée et que le Royaume d'Espagne aurait dû également demander à la Cour l'annulation des articles 7 à 14 du règlement nº 1954/2003.

25. Enfin, la Commission considère que le présent recours est irrecevable étant donné que les articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003 constituent le cœur du nouveau régime de gestion de l'effort de pêche et qu'ils ne peuvent pas être séparés du reste dudit règlement.

26. Nous partageons l'opinion exprimée par le Conseil et la Commission lors de l'audience.

27. En effet, nous sommes d'avis que les articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003 sont inséparables du reste de celui-ci.

28. Ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, l'«exigence de séparabilité» des éléments dont l'annulation est demandée n'est pas satisfaite «lorsque l'annulation partielle d'un acte aurait pour effet de modifier la substance de celui-ci» [13].

29. Quant à la méthode d'analyse qu'il convient d'adopter à cet égard, la Cour a précisé que «la question de savoir si une annulation partielle modifierait la substance de l'acte attaqué constitue un critère objectif et non un critère subjectif lié à la volonté politique de l'autorité qui a adopté l'acte litigieux» [14].

30. Précisément, dans la présente affaire, cette méthode d'analyse nous conduit à considérer que l'annulation des articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003 serait de nature à modifier la substance même de ce règlement. En effet, tant l'intitulé du chapitre II («Régime de gestion de l'effort de pêche») que le contenu de celui-ci, dans lequel figurent ces trois articles, démontrent qu'il s'agit des dispositions principales dudit

13 — Arrêt France/Parlement et Conseil, précité, point 13. Voir également, en ce sens, arrêts France e.a./Commission, précité, point 257; Commission/Conseil, précité, point 46, et Allemagne/Commission, précité, point 34.

14 — Voir, notamment, arrêt Allemagne/Commission, précité, point 37.

règlement, sans lesquelles ce dernier n'aurait plus de raison d'être.

31. Au soutien de cette opinion, il convient de rappeler que, selon le quatrième considérant du règlement nº 1954/2003, l'objet de celui-ci réside dans la mise en place d'«un nouveau régime de gestion de l'effort de pêche» dans les zones CIEM et Copace concernées.

32. Ce régime repose essentiellement sur l'évaluation par les États membres de l'effort de pêche exercé par des navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 15 mètres (article 3), d'une longueur hors tout égale ou inférieure à 15 mètres (article 4), et, s'agissant de la zone biologiquement sensible située au large de la côte irlandaise, par des navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 10 mètres (article 6).

33. Les critères que doivent suivre les État membres afin de réaliser cette évaluation sont posés aux articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003. Ils consistent principalement dans l'évaluation des niveaux de l'effort de pêche en moyenne annuelle de la période allant de 1998 à 2002 pour chacune des zones concernées, pour les pêcheries démersales ainsi que pour les pêcheries ciblant la coquille Saint-Jacques, le tourteau et l'araignée de mer [articles 3, paragraphe 1, sous a), et 6, paragraphe 2], et dans l'évaluation globale de l'effort de pêche «pour chaque pêcherie et pour chaque zone ou division visée à l'article 3, paragraphe 1, pour la période 1998-2002» (article 4, paragraphes 1 et 2).

34. Il résulte donc de la lecture des articles attaqués que ceux-ci définissent la méthode d'évaluation des niveaux de l'effort de pêche ainsi que la période de référence à retenir, à savoir la période 1998-2002, ce qui constitue la substance du règlement nº 1954/2003 en tant qu'il est destiné à mettre en place un nouveau régime de gestion de l'effort de pêche.

35. Cette analyse est confirmée par les nombreux renvois aux articles attaqués qui sont opérés par les autres articles dudit règlement.

36. Nous notons, par exemple, que les articles 7, paragraphes 1 et 2, 8, paragraphe 3, ainsi que 11, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1954/2003 se réfèrent aux «pêcheries définies [ou visées] aux articles 3 et 6» de ce même règlement.

37. En outre, au sein du chapitre III intitulé «Régime de contrôle», l'article 13 du règle-

ment nº 1954/2003, qui est consacré aux «[d]ispositions spéciales relatives au contrôle», fait référence, sous a), à «la zone définie à l'article 6, paragraphe 1» dudit règlement.

38. Enfin, nous remarquons que plusieurs des modifications du règlement (CEE) nº 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche [15], qui sont prévues à l'article 14 du règlement nº 1954/2003, deviendraient sans objet si les articles 3, 4 et 6 de ce dernier règlement étaient annulés.

39. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous estimons que le présent recours en annulation est irrecevable dans la mesure où il porte sur les articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003, qui constituent le cœur du nouveau régime mis en place par ce règlement.

40. Dans le cas où la Cour ne partagerait pas cet avis, nous examinerons toutefois, à titre subsidiaire, les deux moyens soulevés par le Royaume d'Espagne.

15 — JO L 261, p. 1.

B — *Sur le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité*

1. Arguments des parties

41. À l'appui de ce premier moyen, tiré de la violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, le Royaume d'Espagne fait valoir:

— d'une part, que la période de référence 1998-2002 retenue dans le règlement nº 1954/2003 pour servir de base au calcul de l'effort de pêche correspond à une période durant laquelle cet État membre était, à la différence des autres États membres, soumis à un système restrictif du fait de son adhésion à la Communauté, et,

— d'autre part, que la délimitation de la zone biologiquement sensible, pour laquelle s'applique un régime spécifique de l'effort de pêche, coïncide avec l'ancienne zone appelée «Irish Box», dans laquelle le Royaume d'Espagne était également soumis à un régime restrictif.

42. Plus généralement, le Royaume d'Espagne considère que le régime transitoire auquel il a été soumis du fait de son adhésion à la Communauté expirait le 31 décembre 2002 et que le nouveau règlement n'aurait pas dû prendre comme référence la période 1998-2002. En effet, en retenant dans le règlement nº 1954/2003 cette période aux fins de l'évaluation de l'effort de pêche, le Conseil aurait maintenu la discrimination qui existait dans la réglementation antérieure audit règlement.

43. Le Royaume d'Espagne estime également que le Conseil n'a pas pris en considération la situation spécifique de la flotte espagnole découlant des règles de l'acte d'adhésion, ce qui constituerait une violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

44. Le Conseil, soutenu par la Commission, considère au contraire que le régime prévu par le règlement nº 1954/2003 n'est pas discriminatoire. Il relève, à cet égard, que la limitation de l'effort de pêche évalué en fonction de l'effort réalisé par chaque flotte nationale, dans chaque zone et pour chaque pêcherie pendant la période 1998-2002, s'applique à tous les navires de pêche communautaires, quelle que soit leur nationalité.

45. Par ailleurs, le critère temporel utilisé par le Conseil dans ledit règlement serait justifié, approprié et proportionné au but poursuivi, qui est de contribuer à la pérennité des ressources halieutiques par le biais de la réduction de l'activité de pêche des navires communautaires dans les eaux occidentales.

46. Enfin, s'agissant du régime spécifique de gestion de l'effort de pêche dans la zone biologiquement sensible définie à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003, le Conseil remarque que la zone concernée ne peut pas se confondre avec l'«Irish Box», qui était mentionnée dans les règlements nºs 685/95 et 2027/95, puisque la zone biologiquement sensible représenterait moins d'un quart de l'étendue de l'«Irish Box», et qu'une partie importante de cette zone serait située en dehors de celle couverte par l'«Irish Box». De plus, quand bien même il existerait d'autres zones sensibles à protéger, cela ne rendrait pas inutile la protection de la zone visée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003.

2. Appréciation

47. Nous sommes d'avis que, en adoptant le règlement nº 1954/2003, et particulièrement les articles 3, 4 et 6 dudit règlement, le Conseil n'a pas violé le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination en raison de la nationalité, tel qu'il est garanti de manière générale par l'article 12 CE ainsi que, dans le cadre de la politique agricole commune, par l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE.

48. Selon une jurisprudence constante, une discrimination consiste dans l'application de règles différentes à des situations comparables ou bien dans l'application de la même règle à des situations différentes [16].

49. Toutefois, dès lors que le traitement différent de situations comparables ou le traitement identique de situations différentes est objectivement justifié, il ne peut être qualifié de discriminatoire [17].

50. Le Royaume d'Espagne soutient qu'il se trouve dans une situation spécifique par rapport aux autres États membres, et qu'il n'aurait donc pas dû être soumis au même régime de gestion de l'effort de pêche que celui appliqué à ces autres États.

51. Il est vrai que le Royaume d'Espagne a été soumis dès son adhésion à la Communauté à un régime comportant certaines restrictions en matière d'accès aux eaux communautaires et à leurs ressources. Afin de bien saisir les contours essentiels de ce régime ainsi que l'intégration progressive du Royaume d'Espagne dans le régime général de gestion de l'effort de pêche, il est important de préciser quelle a été l'évolution des règles ainsi appliquées à cet État membre.

52. L'acte d'adhésion définit dans ses articles 156 à 166 le régime d'accès aux eaux communautaires et à leurs ressources par les navires battant pavillon de l'Espagne. Ce régime limite les possibilités de pêche ouvertes à ces navires dans certaines zones des eaux communautaires. À titre d'exemple, l'article 157 de l'acte d'adhésion dispose que «[s]euls les navires visés aux articles 158, 159 et 160 peuvent exercer leurs activités de pêche et seulement dans les zones et dans les conditions qui y sont déterminées». L'article 158 prévoit, à cet égard, la constitution d'une liste de 300 navires autorisés à exercer leurs activités de pêche dans les divisions CIEM Vb, VI, VII, VIIIa, b et d, et fixe les conditions régissant la présence simultanée de navires de cette liste dans les zones citées. Ce même article établit, en outre, à son paragraphe 1 in fine, une exclusion portant sur l'accès à la zone dénommée «Irish Box».

53. L'article 166 de l'acte d'adhésion précise que le régime défini aux articles 156 à 164 de cet acte, y compris les adaptations qui auront été arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 162 dudit acte, demeurent applicables jusqu'à l'expiration de la période visée à l'article 8, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 170/83 [18]. Cette disposition, reprise par la

16 — Voir, notamment, arrêts du 23 février 1983, Wagner (8/82, Rec. p. 371, point 18); du 13 novembre 1984, Racke (283/83, Rec. p. 3791, point 7); du 29 avril 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Rec. p. I-2651, point 26), et du 25 octobre 2001, Italie/Conseil (C-120/99, Rec. p. I-7997, point 80).

17 — Arrêt du 9 septembre 2004, Espagne/Commission (C-304/01, Rec. p. I-7655, points 31 et suiv.).

18 — Règlement du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1).

suite à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 3760/92 [19], se réfère à la période qui expirait le 31 décembre 2002.

54. Conformément à l'article 162 de l'acte d'adhésion, en ce qui concerne le Royaume d'Espagne, le Conseil a adopté le règlement (CE) nº 1275/94, du 30 mai 1994, relatif aux adaptations du régime prévu aux chapitres «Pêche» de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal [20].

55. Selon le troisième considérant dudit règlement, les nouvelles dispositions portant adaptation du régime prévu par l'acte d'adhésion «doivent permettre la pleine intégration de l'Espagne et du Portugal dans le régime général de la politique commune de la pêche, dans le plein respect de l'acquis communautaire et en particulier du principe de stabilité relative ainsi que des exceptions au principe de liberté d'accès aux eaux, tels que prévus par le [règlement nº 3760/92]». Dans le même sens, les quatrième et cinquième considérants du règlement nº 1275/94 précisent que «le libre accès aux eaux doit être accompagné par un encadrement des capacités de pêche déployées afin d'assurer une adéquation des moyens aux ressources disponibles», étant entendu que «ces adaptations ne doivent pas entraîner une augmentation des niveaux globaux des efforts de pêche existants par zones CIEM et Copace, ni porter atteinte à des ressources soumises à des limitations quantitatives de captures».

56. Ainsi, l'article 1er du règlement nº 1275/94 dispose que, «[à] partir du 1er janvier 1996, les régimes d'accès aux eaux et ressources fixés aux articles 156 à 166 et 347 à 353 de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal sont, conformément aux articles ci-dessous, adaptés et intégrés dans les mesures communautaires prévues aux articles 3 et 4 du présent règlement qui s'appliquent à tous les navires communautaires». En outre, l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement prévoit que «[l]e Conseil adopte [...] les mesures communautaires fixant les conditions d'accès aux zones et aux ressources soumises à des réglementations spécifiques en vertu des articles 156 à 166 et 347 à 353 de l'acte d'adhésion [et que] [c]es mesures incluront des limitations des taux d'exploitation». Enfin, l'article 3, paragraphe 3, de ce même règlement précise que ces dispositions «doivent respecter le principe de la non-augmentation de l'effort de pêche [...]».

57. Conformément aux prévisions de l'article 3 du règlement nº 1275/94, le Conseil a adopté le règlement nº 685/95, relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche

19 — Règlement du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1). Ce règlement abroge et remplace le règlement nº 170/83. Il a lui-même été abrogé et remplacé par le règlement nº 2371/2002.

20 — JO L 140, p. 1.

communautaires. Aux termes de son article 1er, ce dernier règlement «établit, avec effet au 1er janvier 1996, les critères et les procédures pour l'instauration d'un régime de gestion de l'effort de pêche dans les zones CIEM Vb, VI, VII, VIII, IX, X et COPACE 34.1.1, 34.1.2 et 34.2.0».

58. L'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 685/95 prévoit que «[p]our chaque pêcherie visant la capture d'espèces démersales définie à l'annexe I, les États membres évaluent l'effort de pêche nécessaire sur la base des critères communautaires d'évaluation des efforts de pêche définis à l'annexe II». S'agissant de l'«Irish Box», le paragraphe 5 du même article prévoit que les États membres concernés évaluent l'effort de pêche dans cette zone sur la base des niveaux d'activité existants pour leurs navires, à l'exception toutefois des navires battant pavillon de l'Espagne. De plus, la dernière phrase de cet article précise que, dans l'«Irish Box», «le nombre de navires battant pavillon de l'Espagne ne peut être supérieur à 40 [...]».

59. En outre, conformément à l'article 6 du règlement nº 685/95, le Conseil a adopté le règlement nº 2027/95 qui fixe, pour chaque État membre, le niveau maximal annuel d'effort de pêche par pêcherie.

60. Enfin, compte tenu de l'expiration, le 31 décembre 2002, du régime d'accès à certaines zones et ressources de pêche défini dans l'acte d'adhésion, le Conseil a adopté le règlement nº 1954/2003 qui prévoit, à son article 15, l'abrogation des règlements nos 685/95 et 2027/95.

61. Cette description du régime de gestion de l'effort de pêche applicable au Royaume d'Espagne confirme que cet État membre était soumis depuis son adhésion jusqu'au 31 décembre 2002 à certaines restrictions en matière d'accès à certaines zones et ressources de pêche.

62. Elle démontre également que la situation du Royaume d'Espagne s'est progressivement alignée sur celle des autres États membres, et ce essentiellement à compter de l'adoption des règlements nos 1275/94 et 685/95, tout en conservant certaines particularités jusqu'à l'expiration de la période de transition.

63. Ainsi, lors de la période de référence 1998-2002, qui est prise en compte dans le règlement nº 1954/2003, la situation du Royaume d'Espagne présentait certains traits spécifiques par rapport aux autres États membres, tels que la limitation à 40 du nombre de navires espagnols pouvant être présents simultanément dans l'«Irish Box».

64. Dès lors, il convient de vérifier si l'application, en vertu des articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003, au Royaume d'Espagne d'un même régime de gestion de l'effort de pêche que celui applicable aux autres États membres, fondé principalement sur la prise en compte des niveaux de l'effort de pêche exercé durant la période allant de 1998 à 2002, est objectivement justifiée.

65. Nous notons, tout d'abord, que ledit règlement retient une méthode d'évaluation de l'effort de pêche qui est fondée sur un critère objectif, à savoir l'effort de pêche effectivement exercé au cours d'une période récente et représentative. Cette période de référence est identique pour tous les États membres. Ainsi que l'a démontré le Conseil, la limitation de l'effort de pêche en fonction de l'effort réalisé par chaque flotte nationale, dans chaque zone et pour chaque pêcherie, pendant la période allant de 1998 à 2002, qui est prévue aux articles 3, 4 et 6 du règlement nº 1954/2003, s'applique à tous les navires de pêche communautaires, quelle que soit leur nationalité.

66. Nous considérons que le critère utilisé par le Conseil pour limiter l'effort de pêche en fonction de l'effort déployé dans une période précédente récente, outre son caractère objectif, est justifié en vue de garantir la pérennité des ressources halieutiques.

67. Il convient, en effet, de remarquer que le nouveau régime de gestion de l'effort de pêche établi par le règlement nº 1954/2003 a précisément pour objectif «de faire en sorte que les niveaux actuels globaux de l'effort de pêche ne connaissent aucun accroissement» [21]. Par ailleurs, la nécessité de respecter le principe de stabilité relative des activités de pêche a été affirmée à plusieurs reprises par le législateur communautaire [22].

68. L'objectif tendant à la «limitation globale de l'effort de pêche» [23] nécessite le maintien des niveaux maximaux d'effort de pêche annuel par groupe d'espèces, zone et pêcherie, et par État membre. Nous remarquons, à cet égard, que le cinquième considérant du règlement nº 1415/2004, qui a pour objet de fixer le niveau maximal annuel d'effort de pêche pour chaque État membre, chaque zone et pêcherie définie aux articles 3 et 6 du règlement nº 1954/2003, dispose que ce niveau «devrait être égal à l'effort de pêche global exercé sur la période quinquennale allant de 1998 à 2002 par [les navires battant pavillon d'un État membre], divisé par cinq».

69. Dans ces conditions, il nous paraît objectivement justifié, au regard du but de non-augmentation de l'effort de pêche, de prévoir en 2003, pour tous les États mem-

21 — Quatrième considérant du règlement nº 1954/2003.

22 — Voir, notamment, troisième considérant et article 3, paragraphe 2, du règlement nº 1275/94, ainsi que troisième considérant et article 3, paragraphe 2, sous iii), du règlement nº 685/95.

23 — Cinquième considérant du règlement nº 1954/2003.

bres, un régime limitant cet effort sur la base de celui déployé par chaque État membre, dans les pêcheries concernées, au cours de la période allant de 1998 à 2002.

70. Compte tenu de ces éléments, nous sommes d'avis que le régime général de gestion de l'effort de pêche prévu aux articles 3 et 4 du règlement nº 1954/2003 ne peut pas être qualifié de discriminatoire.

71. Enfin, concernant la zone biologiquement sensible définie à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003, il ressort des pièces du dossier que le chevauchement de ladite zone sur l'«Irish Box» est limité, dans la mesure où la zone biologiquement sensible couvre moins de la moitié de l'«Irish Box» [24]. Dans ces conditions, il peut difficilement être soutenu que le régime restrictif auquel était soumis le Royaume d'Espagne dans l'«Irish Box», en vertu du règlement nº 685/95, durant la période allant de 1998 à 2002, se trouverait prolongé, au détriment de cet État membre, par l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1954/2003. De plus, la méthode d'évaluation de l'effort de pêche dans la zone biologiquement sensible visée audit article repose également sur un critère objectif, à savoir l'effort de pêche effectivement exercé par des navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 10 mètres, en moyenne annuelle de la période allant de 1998 à 2002, qui nous paraît, de surcroît, justifié au regard de l'objectif de limitation de l'effort de pêche dans une zone de forte concentration de merlus juvéniles.

72. Par conséquent, nous estimons que le premier moyen, tiré d'une violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, n'est pas fondé et doit donc être rejeté.

C — *Sur le moyen tiré de ce que le Conseil aurait commis un détournement de pouvoir en adoptant l'article 6 du règlement nº 1954/2003*

1. Arguments des parties

73. Par ce second moyen, le Royaume d'Espagne soutient que le Conseil a commis un détournement de pouvoir en adoptant l'article 6 du règlement nº 1954/2003, dans la mesure où l'objectif réel de la délimitation de la zone biologiquement sensible ne serait pas la conservation des merlus juvéniles, mais la prolongation des restrictions auxquelles sa flotte était déjà soumise dans l'«Irish Box».

74. Le Royaume d'Espagne considère, en effet, que si l'objectif recherché avait vérita-

24 — Voir cartes en annexe du mémoire en duplique du Conseil et du mémoire en intervention de la Commission.

blement été la conservation des merlus juvéniles, des mesures identiques à celles prévues à l'article 6 du règlement nº 1954/2003 auraient dû être appliquées à d'autres zones des eaux occidentales. Par ailleurs, il fait valoir que l'adoption de ce type de mesures techniques est régie par le règlement (CE) nº 850/98 du Conseil, du 30 mars 1998, visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins [25].

75. Le Conseil estime, en revanche, d'une part, que la possibilité de décider des mesures d'interdiction ou de fermeture temporaire de la pêche d'une espèce déterminée dans le cadre du règlement nº 850/98 n'a pas d'incidence sur la légalité ou l'opportunité des mesure attaquées et, d'autre part, que le règlement nº 1954/2003 a pour base juridique l'article 37 CE, qui est identique à celle qui aurait été utilisée en cas d'inclusion d'une mesure technique pour la conservation des merlus juvéniles dans le cadre du règlement nº 850/98. Il s'ensuit qu'aucune procédure spéciale n'aurait été éludée par le Conseil.

76. Quant à la Commission, elle fait valoir que le législateur communautaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il est amené à évaluer une situation économique complexe, ce qui serait le cas en matière de politique commune de la pêche. De plus, elle souligne que le régime spécifique de gestion de l'effort de pêche dans la zone biologiquement sensible prend en compte la forte concentration de merlus juvéniles dans cette zone et que la finalité de ce régime est de protéger ladite zone en garantissant que l'effort de pêche maximal fixé pour les eaux occidentales ne puisse pas être déployé à l'intérieur de cette zone. Enfin, selon la Commission, le fait qu'il puisse exister d'autres zones biologiquement sensibles ou que d'autres mesures soient envisageables ne serait pas de nature à démontrer que le Conseil a commis un détournement de pouvoir, ni qu'il a outrepassé de façon manifeste les limites de sa marge d'appréciation.

2. Appréciation

77. Selon une jurisprudence constante de la Cour, «un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce» [26].

78. Comme le Conseil et la Commission, nous ne pensons pas que l'adoption de

25 — JO L 125, p. 1.

26 — Voir, notamment, arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24), et du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil (C-110/97, Rec. p. I-8763, point 137).

l'article 6 du règlement nº 1954/2003 soit constitutive d'un détournement de pouvoir de la part du Conseil.

79. D'une part, en effet, le Royaume d'Espagne ne démontre pas que le régime spécifique de gestion de l'effort de pêche qui est appliqué à la zone biologiquement sensible aurait été adopté à titre principal dans un but autre que celui consistant à favoriser la conservation des merlus juvéniles.

80. D'autre part, nous estimons que ni la circonstance que des mesures techniques visant à la protection des juvéniles d'organismes marins puissent également relever d'un autre règlement ni le fait qu'il puisse exister d'autres zones biologiquement sensibles ne démontrent, en l'espèce, l'existence d'un détournement de pouvoir de la part du Conseil.

81. Il s'ensuit que le second moyen soulevé par le Royaume d'Espagne doit, à notre avis, être rejeté comme non fondé.

IV — Conclusion

82. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour, à titre principal, de déclarer le recours en annulation du Royaume d'Espagne irrecevable et de condamner la partie requérante aux dépens, la Commission des Communautés européennes supportant ses propres dépens.

83. À titre subsidiaire, nous proposons à la Cour de rejeter le recours en annulation du Royaume d'Espagne et de condamner la partie requérante aux dépens, la Commission des Communautés européennes supportant ses propres dépens.