Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 21 juillet 2016 [1]

Affaire C-128/15

Royaume d'Espagne
contre

Conseil de l'Union européenne

«Recours en annulation — Pêche — Règlement (UE) nº 1367/2014 établissant les possibilités de pêche pour certains stocks de poissons d'eau profonde — Grenadier de roche et grenadier berglax — Risque de déclarations erronées — Possibilités de pêche communes aux deux espèces — Clé de répartition — Quotas nationaux — Validité — Règlement (UE) nº 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche — Article 2, paragraphe 2 — Approche de précaution — Article 16, paragraphe 1, première phrase — Principe de stabilité relative des activités de pêche — Violation»

I – Introduction

1. Par sa requête, le Royaume d'Espagne demande l'annulation du règlement (UE) nº 1367/2014 (ci-après le « règlement attaqué ») [2] au motif que le Conseil de l'Union européenne aurait dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en établissant et en répartissant des totaux admissibles de captures (TAC) communs pour le grenadier de roche *(coryphaenoides rupestris)* et le grenadier berglax *(macrourus berglax)* en violation des principes de stabilité relative, de proportionnalité et d'égalité de traitement.

2. Pour les raisons que j'exposerai ci-après, j'estime que le premier moyen d'annulation, tiré d'une violation du principe de stabilité relative, doit être accueilli, de sorte que je limiterai l'étendue des présentes conclusions à l'examen de ce premier moyen.

II – Le cadre juridique

3. Le cadre juridique comprend, d'une part, le règlement (UE) nº 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP) [3] tel que modifié par le règlement (UE) nº 1385/2013 [4] (ci-après le « règlement PCP ») et, d'autre part, le règlement attaqué.

1 — Langue originale : le français.

2 — Règlement du Conseil du 15 décembre 2014, établissant, pour 2015 et 2016, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde (JO 2014, L 366, p. 1).

3 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 1954/2003 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) nº 2371/2002 et (CE) nº 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO 2013, L 354, p. 22).

4 — Règlement du Conseil du 17 décembre 2013, portant modification des règlements du Conseil (CE) nº 850/98 et (CE) nº 1224/2009 et des règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 1069/2009, (UE) nº 1379/2013 et (UE) nº 1380/2013, suite à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne (JO 2013, L 354, p. 86).

A – *Le règlement PCP*

4. Les considérants 35 à 37 du règlement PCP sont libellés comme suit :

« (35) Compte tenu de la situation économique précaire dans laquelle se trouve le secteur de la pêche et de la dépendance de certaines communautés côtières à l'égard de la pêche, il est nécessaire de garantir une stabilité relative des activités de pêche en répartissant les possibilités de pêche entre les États membres de manière à attribuer à chacun d'entre eux une part prévisible des stocks.

(36) Il convient que cette stabilité relative des activités de pêche, vu la situation biologique temporaire des stocks, permette de préserver et de tenir pleinement compte des besoins particuliers des régions dont les communautés locales sont particulièrement tributaires de la pêche et des activités connexes, comme l'a décidé le Conseil dans sa résolution du 3 novembre 1976, et notamment son annexe VII.

(37) C'est donc dans ce sens qu'il convient de comprendre le concept de stabilité relative. »

5. L'article 2 du règlement PCP, qui identifie les objectifs de la PCP, est libellé comme suit :

« 1. La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

2. La PCP applique l'approche de précaution en matière de gestion des pêches et vise à faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable.

[…] »

6. L'article 4, paragraphe 1, point 8, du règlement PCP définit l'approche de précaution en matière de gestion des pêches comme étant « une approche selon laquelle l'absence de données scientifiques pertinentes ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non cibles et leur environnement ».

7. Inséré au sein de la partie III du règlement PCP, laquelle est intitulée « Mesures pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer », l'article 6 dispose :

« 1. Aux fins de la réalisation des objectifs de la PCP en matière de conservation et d'exploitation durable des ressources biologiques de la mer énoncés à l'article 2, l'Union adopte les mesures de conservation énoncées à l'article 7.

2. Dans le cadre de l'application du présent règlement, la Commission européenne consulte les organismes consultatifs et les organismes scientifiques compétents. Les mesures de conservation sont adoptées en tenant compte des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles, y compris, le cas échéant, des rapports établis par le [comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)] et d'autres organismes consultatifs, d'avis émanant des conseils consultatifs et des recommandations communes présentées par les États membres en vertu de l'article 18.

[…] »

8. L'article 7 du règlement PCP, intitulé « Types de mesures de conservation », énonce :

« 1. Les mesures pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer peuvent inclure, entre autres :

[…]

e) des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche ;

[…] »

9. L'article 16 du règlement PCP, intitulé « Possibilités de pêche », énonce :

« 1. Les possibilités de pêche réparties entre les États membres garantissent une stabilité relative des activités de pêche à chaque État membre pour chaque stock halieutique ou pêcherie. Les intérêts de chaque État membre sont pris en compte lors de la répartition de nouvelles possibilités de pêche.

[…]

4. Les possibilités de pêche sont déterminées conformément aux objectifs énoncés à l'article 2, paragraphe 2, et dans le respect des objectifs ciblés quantifiables, les échéances et les marges établis conformément à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 1, points b) et c).

[…] »

B – *Le règlement attaqué*

10. Les considérants 1 à 4 et 7 du règlement attaqué sont libellés comme suit :

« (1) L'article 43, paragraphe 3, du [TFUE] prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, doit adopter des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.

(2) Le règlement [PCP] impose que des mesures de conservation soient adoptées compte tenu des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles, y compris, le cas échéant, des rapports établis par le comité scientifique, technique et économique de la pêche.

(3) Il incombe au Conseil d'adopter les mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, y compris, le cas échéant, certaines conditions qui leur sont liées sur le plan fonctionnel. Il convient que les possibilités de pêche soient réparties entre les États membres de manière à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités de pêche pour chaque stock ou pêcherie et compte tenu des objectifs de la [PCP] définis par le règlement [PCP].

(4) Il convient que les [TAC] soient établis sur la base des avis scientifiques disponibles et compte tenu des aspects biologiques et socio-économiques, tout en veillant à ce que les différents secteurs halieutiques soient traités de manière équitable, ainsi qu'à la lumière des avis exprimés lors de la consultation des parties intéressées, notamment les conseils consultatifs régionaux concernés.

[…]

(7) En ce qui concerne les quatre stocks de grenadier de roche, il apparaît, d'après l'avis scientifique et les récentes discussions au sein de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est [(CPANE)], que les captures de cette espèce peuvent avoir été erronément déclarées comme des captures de grenadier berglax. Dans ce contexte, il est approprié de fixer un TAC couvrant les deux espèces, tout en prévoyant des déclarations distinctes pour chacune d'entre elle ».

11. Aux termes de son article 1er, le règlement attaqué « établit, pour 2015 et 2016, pour les stocks de poissons de certaines espèces d'eau profonde, les possibilités de pêche annuelles des navires de pêche de l'Union dans les eaux de l'Union et dans certaines eaux en dehors de l'Union soumises à des limitations de captures ».

12. L'article 2, paragraphe 1, du règlement attaqué établit notamment les définitions suivantes aux fins de ce règlement :

« c) [TAC] : la quantité annuelle qui peut être prélevée et débarquée pour chaque stock ;

d) " quota " : la proportion du TAC allouée à l'Union ou à un État membre ».

13. L'article 3 du règlement attaqué est libellé comme suit :

« Les TAC applicables aux espèces d'eau profonde capturées par les navires de pêche de l'Union dans les eaux de l'Union et dans certaines eaux en dehors de l'Union, leur répartition entre les États membres, ainsi que, le cas échéant, les conditions qui leur sont liées sur le plan fonctionnel, sont établis à l'annexe du présent règlement. »

14. L'article 5 du règlement attaqué énonce :

« Les poissons provenant de stocks pour lesquels des TAC sont établis ne sont détenus à bord ou débarqués que s'ils ont été pêchés par des navires de pêche battant pavillon d'un État membre disposant d'un quota et si celui-ci n'est pas épuisé. »

15. La partie 2 de l'annexe au règlement attaqué est intitulée « Possibilités de pêche annuelles applicables aux navires de pêche de l'Union opérant dans des zones soumises à des TAC, ventilées par espèce et par zone (tonnes de poids vif) ».

16. En ce qui concerne les espèces grenadier de roche et grenadier berglax dans les eaux de l'Union et les eaux internationales des zones V b, VI et VII (ci-après la « première zone de gestion concernée »), la partie 2 de l'annexe au règlement attaqué a établi des TAC de 4 010 tonnes pour l'année 2015 et de 4 078 tonnes pour l'année 2016. Sur ces TAC, le Royaume d'Espagne s'est vu attribuer des quotas de 65 tonnes pour l'année 2015 et de 66 tonnes pour l'année 2016.

17. Il est par ailleurs précisé que les débarquements de grenadier de roche ne peuvent pas dépasser 95 % du quota de chaque État membre.

18. En ce qui concerne les espèces grenadier de roche et grenadier berglax dans les eaux de l'Union et les eaux internationales des zones VIII, IX, X, XII et XIV (ci-après la « seconde zone de gestion concernée »), la partie 2 de l'annexe au règlement attaqué a établi des TAC de 3 644 tonnes pour l'année 2015 et de 3 279 tonnes pour l'année 2016. Sur ces TAC, le Royaume d'Espagne s'est vu attribuer des quotas de 2 617 tonnes pour l'année 2015 et de 2 354 tonnes pour l'année 2016.

19. Il est en outre précisé que les débarquements de grenadier de roche ne peuvent pas dépasser 80 % du quota de chaque État membre.

III – Les antécédents du litige

20. Il ressort des observations du Conseil et de la Commission que le grenadier de roche et le grenadier berglax sont deux espèces d'eau profonde qui, à l'œil nu, ne peuvent être distinguées que par la forme de leur tête. Une fois que les poissons de ces espèces sont étêtés et congelés, il serait pratiquement impossible de les distinguer.

21. La Commission précise que le grenadier de roche appartient aux espèces ciblées dans les deux zones de gestion concernées et que sa pêche y est réglementée depuis l'année 2003 par un TAC établi au niveau de l'Union [5]. Cette institution ajoute que le grenadier berglax est moins fréquent dans ces zones et que sa pêche n'était pas soumise à un TAC au niveau de l'Union avant l'adoption du règlement attaqué.

22. Selon le Conseil et la Commission, le groupe de travail du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) sur la biologie et l'évaluation des ressources halieutiques d'eau profonde, qui s'est réuni du 4 au 11 avril 2014, a indiqué dans son rapport de 2014 (ci-après le « rapport du groupe de travail du CIEM de 2014 ») qu'il avait été informé de captures importantes de grenadier berglax au cours des années précédentes sur le banc de Hatton, notamment par des chalutiers espagnols. Selon ces institutions, ce rapport faisait également état d'écarts importants entre les données des observateurs et les données officielles espagnoles relatives aux débarquements de grenadier de roche, ce qui suscitait certaines inquiétudes quant à la possibilité de déclarations erronées concernant les différentes espèces de grenadier.

23. Le contenu du rapport du groupe de travail du CIEM de 2014 a été discuté par le comité permanent chargé de la gestion et des questions scientifiques de la CPANE au mois de septembre 2014. Ce comité permanent a souligné, en particulier, que le niveau de pêcherie déclarée du grenadier berglax par rapport au grenadier de roche était « surprenant » étant donné que les captures de grenadier berglax étaient traditionnellement moins élevées. Le CIEM a été invité à donner des éclaircissements, dans la mesure du possible, sur ces pêcheries. Il lui a notamment été demandé d'examiner s'il pouvait exister des erreurs dans les déclarations de captures ou s'il existait une pêcherie nouvelle ou en croissance rapide visant le grenadier berglax.

24. Parallèlement, l'Union, représentée par la Commission, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, unité C2, a également interrogé le CIEM à ce sujet au mois de septembre 2014.

25. Le 3 octobre 2014, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2015 et 2016, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde. La Commission proposait notamment que, dans chacune des zones de gestion concernées, soit fixé un TAC commun pour le grenadier de roche et le grenadier berglax. Le niveau du TAC commun était fondé sur l'avis scientifique du CIEM pour le grenadier de roche, en l'absence d'un tel avis pour le grenadier berglax. De même, les quotas nationaux répartissant les TAC communs étaient déterminés conformément au principe de stabilité relative pour le seul grenadier de roche.

26. Le 7 novembre 2014, le CIEM a présenté un avis scientifique en vue de répondre aux demandes de la CPANE et de l'Union (ci-après « l'avis du CIEM du 7 novembre 2014 »). Il ressort de cet avis qu'il existe des incertitudes quant à la composition, par stock, des captures déclarées de grenadier de roche et de grenadier berglax. Pour ce qui concerne la répartition et l'abondance des deux espèces de grenadier, le CIEM a signalé que celles-ci étaient habituellement présentes dans des environnements hydrologiques différents, étant donné que le grenadier berglax vit généralement dans des eaux boréales, plus froides.

5 — Voir règlement (CE) nº 2340/2002 du Conseil, du 16 décembre 2002, établissant pour 2003 et 2004 les possibilités de pêche concernant les stocks de poissons d'eau profonde (JO 2002, L 356, p. 1).

27. L'avis du CIEM du 7 novembre 2014 souligne que des captures importantes de grenadier berglax ont été déclarées dans la seconde zone de gestion concernée ainsi que dans une partie de la première zone de gestion concernée. En moyenne, les captures commerciales de grenadier de roche observées dans les sous-zones VI et XII sont de trois ordres de grandeur plus élevées que celles de grenadier berglax. Cependant, le CIEM a souligné l'existence de différences importantes, de plus d'un ordre de grandeur, entre les proportions relatives de grenadier de roche et de grenadier berglax déclarées dans les débarquements officiels, d'une part, et les captures observées et les études scientifiques menées dans les zones où est pêché le grenadier berglax, d'autre part.

28. L'avis du CIEM du 7 novembre 2014 a néanmoins indiqué que tant l'étude disponible que les données observées fournissaient des informations peu probantes, d'une couverture spatiale et temporelle limitée. Le CIEM a ainsi conclu à la nécessité de procéder à une collecte de données plus étendue sur les captures et l'effort de pêche du grenadier berglax au cas où la CPANE et l'Union souhaitaient réglementer cette pêcherie.

29. Le lundi 10 novembre 2014, le Conseil a débattu de la proposition de règlement soumise par la Commission le 3 octobre 2014. Sur la base des débats du Conseil, la présidence, en accord avec la Commission, a proposé un texte de compromis. En substance, ce compromis consistait à augmenter le niveau des TAC initialement établis pour le grenadier de roche de manière à tenir compte de leur extension au grenadier berglax.

30. Il ressort des observations du Conseil que, en pratique, ce complément a été calculé sur la base de la proportion moyenne entre les débarquements de grenadier berglax et les débarquements de grenadier de roche. Ainsi, pour la première zone de gestion concernée, dès lors que l'avis scientifique du CIEM suggérait un TAC de 3 794 tonnes pour le grenadier de roche et que la moyenne annuelle estimée de débarquements de grenadier berglax dans cette zone représentait 5,7 % de la moyenne annuelle estimée de débarquements de grenadier de roche, la quantité de 3 794 tonnes a été majorée de 216 tonnes (soit 5,7 % de 3 794 tonnes), ce qui donnait la quantité finale de 4 040 tonnes. Le même procédé a été suivi pour la seconde zone de gestion concernée, où la moyenne annuelle estimée de débarquements de grenadier berglax représentait 25,6 % de la moyenne annuelle estimée de débarquements de grenadier de roche.

31. Les TAC ainsi fixés ont été répartis entre les États membres concernés conformément à la clé d'attribution correspondant à la stabilité relative pour le grenadier de roche. Par conséquent, les quotas du Royaume d'Espagne représentaient 1,62 % et 71,8 % des TAC communs fixés respectivement pour les première et seconde zones de gestion concernées.

32. Le 15 décembre 2014, un accord politique est intervenu sur la base du compromis de la présidence, légèrement adapté. Toutes les délégations se sont déclarées favorables à cet accord politique, à l'exception des délégations espagnoles et portugaises qui ont présenté une déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil. Dans cette déclaration, le Royaume d'Espagne faisait notamment valoir que la répartition des TAC communs établis pour le grenadier de roche et le grenadier berglax ne respectait pas le principe de stabilité relative fondé sur les captures historiques de chaque État membre.

33. Le règlement attaqué a été adopté selon le libellé résultant de cet accord politique et a été publié au Journal officiel le 20 décembre 2014. Il est entré en vigueur le jour suivant sa publication.

IV – Les conclusions des parties

34. Le Royaume d'Espagne demande à la Cour :

— d'annuler le règlement attaqué, et

— de condamner le Conseil aux dépens.

35. Le Conseil demande à la Cour :

— de rejeter le recours dans son intégralité, et

— de condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

36. La Commission a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Conseil par décision du président de la Cour du 1er juillet 2015.

V – Sur le recours

37. À titre liminaire, il y a lieu de préciser la portée du recours introduit par le Royaume d'Espagne.

38. Bien que la requête introduite par le Royaume d'Espagne tende formellement à obtenir l'annulation du règlement attaqué dans son intégralité, les moyens d'annulation soulevés par celui-ci ne visent que les dispositions de l'annexe à ce règlement établissant et répartissant des TAC communs pour les espèces grenadier de roche et grenadier berglax [6] (ci-après les « dispositions attaquées »), comme l'a relevé à juste titre le Conseil. Lors de l'audience de plaidoiries, le Royaume d'Espagne a confirmé que la portée de son recours était limitée à ces dispositions.

39. Le Royaume d'Espagne soulève trois moyens d'annulation tirés respectivement d'une violation du principe de stabilité relative, d'une violation du principe de proportionnalité et d'une violation du principe de non-discrimination.

40. Dans le cadre de son premier moyen d'annulation, le Royaume d'Espagne invoque l'existence de deux erreurs commises par le Conseil lors de l'établissement de possibilités de pêche pour le grenadier de roche et le grenadier berglax.

41. Selon la première branche de ce premier moyen, la décision du Conseil d'établir des TAC communs pour le grenadier de roche et le grenadier berglax serait fondée sur des éléments de preuve matériellement inexacts.

42. Selon la seconde branche de ce premier moyen, la clé de répartition appliquée par le Conseil aux TAC communs établis pour le grenadier de roche et le grenadier berglax ne respecterait pas le principe de stabilité relative. Pour les motifs exposés ci-après, je propose à la Cour d'accueillir la seconde branche de ce premier moyen et, par conséquent, d'annuler les dispositions attaquées.

43. Avant d'aborder l'examen de ces deux branches, je souhaite préciser la nature des relations existant entre le règlement PCP et le règlement attaqué. Le règlement PCP établit le régime général encadrant la PCP, en ce compris les objectifs et les obligations devant être respectés par le législateur de l'Union dans ce domaine. Le règlement attaqué constitue, quant à lui, une mesure particulière adoptée par ce législateur en vue d'atteindre les objectifs établis par le règlement PCP, et consistant en la délimitation de possibilités de pêche pour certains stocks de poissons d'eau profonde pour les années 2015 et 2016 [7].

6 — Voir points 15 à 19 des présentes conclusions.

7 — Par souci d'exhaustivité, je précise que le règlement attaqué relève du champ d'application de la PCP tel que défini par l'article 1er du règlement PCP.

44. Il existe, par conséquent, une hiérarchie entre ces deux instruments, en ce sens que le règlement attaqué doit être conforme aux objectifs et aux obligations établis par le règlement PCP, ce que confirme le considérant 3 du règlement attaqué. Partant, le Conseil était tenu de respecter le principe de stabilité relative, établi à l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement PCP, lors de l'adoption du règlement attaqué, ce qu'aucune des parties n'a contesté.

A – *Sur la première branche du premier moyen, en ce que la décision du Conseil d'établir des TAC communs pour le grenadier de roche et le grenadier berglax serait fondée sur des éléments de preuve matériellement inexacts*

45. Le Royaume d'Espagne fait valoir que, contrairement à ce qui est affirmé au considérant 7 du règlement attaqué, l'avis scientifique de la CPANE n'était pas concluant quant à la question de savoir s'il était nécessaire de fixer un TAC commun pour le grenadier de roche et le grenadier berglax.

46. Le Royaume d'Espagne rappelle que l'Union et la CPANE ont demandé au CIEM de rendre un avis sur la possibilité, d'une part, que ces deux espèces de grenadier évoluent conjointement dans les zones de gestion concernées et, d'autre part, que des captures de grenadier de roche aient été erronément déclarées comme des captures de grenadier berglax.

47. Or, selon le Royaume d'Espagne, l'avis du CIEM du 7 novembre 2014 soulignait qu'il était impossible, sur la base des données disponibles, de se prononcer sur l'existence d'une pêcherie visant le grenadier berglax.

48. Le Royaume d'Espagne en déduit que le Conseil a outrepassé sa marge d'appréciation en établissant des TAC communs pour le grenadier de roche et le grenadier berglax alors que l'avis du CIEM du 7 novembre 2014 indiquait que les données disponibles ne prouvaient pas que ces deux espèces évoluaient dans les zones de gestion concernées et qu'elles pouvaient donc être capturées ensemble.

49. Je considère que cet argument doit être rejeté comme étant dénué de fondement pour les raisons suivantes.

50. En premier lieu, je rappelle la jurisprudence constante en vertu de laquelle le Conseil est appelé à procéder à l'évaluation d'une situation économique complexe lorsqu'il détermine les TAC et répartit les possibilités de pêche entre les États membres. En pareilles circonstances, le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Conseil s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [8].

51. En deuxième lieu, l'article 2, paragraphe 2, du règlement PCP dispose que « la PCP applique l'approche de précaution en matière de gestion des pêches ». Selon la définition qui en est donnée à l'article 4, paragraphe 1, point 8, de ce règlement, cette approche signifie que l'absence de données scientifiques pertinentes ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non cibles et leur environnement. Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 4, dudit règlement précise que les possibilités de pêche sont déterminées conformément aux objectifs énoncés à l'article 2, paragraphe 2, du même règlement.

8 — Arrêts du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, EU:C:1998:67, points 41 et 42) ; du 5 octobre 1999, Espagne/Conseil (C-179/95, EU:C:1999:476, point 29) ; du 25 octobre 2001, Italie/Conseil (C-120/99, EU:C:2001:567, point 44), et du 30 mars 2006, Espagne/Conseil (C-87/03 et C-100/03, EU:C:2006:207, point 38).

52. Je déduis de ces dispositions que le Conseil, agissant sur proposition de la Commission [9], a le pouvoir, même en l'absence de données scientifiques pertinentes, d'adopter les mesures de gestion nécessaires en vue de la conservation d'une espèce et notamment des mesures délimitant les possibilités de pêche.

53. Par conséquent, contrairement à ce que fait valoir le Royaume d'Espagne, le Conseil a le pouvoir d'adopter un TAC commun pour le grenadier de roche et le grenadier berglax même en l'absence de données scientifiques « concluantes » sur la présence et la capture de ces deux espèces dans les zones de gestion concernées.

54. En troisième lieu, je trouve confirmation de cette interprétation dans le libellé de l'article 6, paragraphe 2, du règlement PCP, selon lequel les mesures de conservation sont adoptées *en tenant compte* des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles. L'obligation de « tenir compte » d'un tel avis n'implique pas, à mes yeux, l'obligation de s'abstenir d'agir lorsque l'avis n'est pas concluant.

55. À cet égard, la Cour a déjà jugé, dans un contexte similaire, que des mesures de conservation ne doivent pas être pleinement conformes aux avis scientifiques et que l'absence ou le caractère non concluant d'un tel avis ne doit pas empêcher le Conseil d'adopter les mesures qu'il juge indispensables pour réaliser les objectifs de la PCP [10].

56. En quatrième lieu, je souligne que la Commission et le Conseil disposaient d'avis scientifiques, à savoir le rapport du groupe de travail du CIEM de 2014 et l'avis du CIEM du 7 novembre 2014, faisant état de déclarations de captures importantes de grenadier berglax dans les zones de gestion concernées [11].

57. Or, ces avis ne tranchaient pas la question de savoir si ces déclarations reflétaient l'émergence d'une nouvelle pêcherie ciblant le grenadier berglax ou une pratique de déclarations erronées de captures de grenadier de roche. Une telle pratique, consistant à déclarer des captures de grenadier de roche en tant que captures de grenadier berglax, présentait le risque de réduire à néant l'effet utile des TAC établis pour le grenadier de roche. Ce risque était d'autant plus grand qu'il est impossible, comme l'ont souligné le Conseil et la Commission sans être contredit par le Royaume d'Espagne, de distinguer à l'œil nu un grenadier de roche d'un grenadier berglax lorsque le poisson a été étêté et congelé [12].

58. Comme l'ont fait valoir le Conseil et la Commission, c'est en vue de contrecarrer ce risque que le règlement attaqué a établi un TAC commun pour le grenadier de roche et le grenadier berglax. Cette intention ressort clairement du considérant 7 de ce règlement.

59. Dans un tel contexte, et eu égard à la large marge d'appréciation dont jouit le législateur de l'Union en matière de PCP et à son obligation d'appliquer l'approche de précaution [13], j'estime que le Conseil n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en adoptant des TAC communs pour le grenadier de roche et le grenadier berglax, contrairement à ce qu'affirme le Royaume d'Espagne.

60. Par conséquent, la première branche du premier moyen d'annulation doit, à mes yeux, être rejetée comme étant dénuée de fondement.

9 — Voir, à cet égard, article 43, paragraphe 3, TFUE : « Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche ».

10 — Voir, par analogie, arrêt du 24 novembre 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, points 30 et 31).

11 — Voir points 22 à 28 des présentes conclusions.

12 — Voir point 20 des présentes conclusions.

13 — Voir points 50 et 51 des présentes conclusions.

B – *Sur la seconde branche du premier moyen, en ce que la clé de répartition appliquée par le Conseil aux TAC communs établis pour le grenadier de roche et le grenadier berglax ne respecterait pas le principe de stabilité relative*

61. Dans le cadre de la seconde branche de son premier moyen, le Royaume d'Espagne fait valoir que ni la Commission ni le Conseil n'ont pris en considération les captures historiques de grenadier berglax pour définir la clé de répartition appliquée aux TAC communs établis pour cette espèce et le grenadier de roche. Ce faisant, les quotas nationaux établis par les dispositions attaquées violeraient le principe de stabilité relative, lequel exigerait que soit prise en compte la répartition des captures historiques entre les flottes de chaque État membre pour chaque espèce concernée.

62. En pratique, le Royaume d'Espagne estime que les quotas de pêche communs lui ayant été attribués pour le grenadier de roche et le grenadier berglax auraient dû être plus élevés, étant donné que la flotte espagnole a réalisé une partie importante des captures de grenadier berglax au cours de la période 2009-2013. Le préjudice subi par la flotte espagnole en raison de cette violation alléguée du principe de stabilité relative s'élèverait à 346 926 euros.

63. Ni le Conseil ni la Commission n'ont contesté le fait qu'il n'a pas été tenu compte des captures historiques relatives au grenadier berglax pour établir les TAC communs litigieux. En effet, il est constant que ceux-ci ont été répartis entre les États membres conformément à la clé de répartition reflétant la stabilité relative pour le seul grenadier de roche [14].

64. Partant, il reste à déterminer si, comme l'allègue le Royaume d'Espagne, le principe de stabilité relative obligeait le législateur de l'Union à tenir compte des captures historiques de grenadier berglax aux fins de répartir ces TAC communs.

65. Je relève, à cet égard, que le règlement PCP ne comporte pas de définition de la notion de stabilité relative. Néanmoins, selon le considérant 36 de ce règlement, il convient que cette stabilité relative des activités de pêche « permette de préserver et de tenir pleinement compte des besoins particuliers des régions dont les communautés locales sont particulièrement tributaires de la pêche et des activités connexes ».

66. Par ailleurs, la Cour a été appelée à interpréter la notion de stabilité relative à plusieurs reprises. Dans ce contexte, elle a jugé que la finalité des quotas nationaux consiste à assurer à chaque État membre une part des TAC établis dans le cadre de la PCP, déterminée essentiellement en fonction des captures dont les activités de pêche traditionnelles, les populations locales tributaires de la pêche et les industries connexes de cet État membre ont bénéficié avant l'institution du régime des quotas [15].

14 — Voir points 25 et 31 des présentes conclusions.

15 — Arrêts du 14 décembre 1989, Agegate (C-3/87, EU:C:1989:650, point 24) ; du 14 décembre 1989, Jaderow e.a. (C-216/87, EU:C:1989:651, point 23), et du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, EU:C:1998:67, point 47).

67. Selon moi, il résulte de ce qui précède que le principe de stabilité relative oblige le législateur de l'Union à tenir compte des captures historiques des États membres lorsqu'il détermine les quotas revenant à chaque État membre à la suite de l'établissement d'un TAC. En outre, en cas d'établissement d'un TAC commun à plusieurs espèces, il incombe au législateur de l'Union de tenir compte des captures historiques de *chaque* espèce concernée. Cette obligation découle à la fois du libellé de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement PCP [16], de la jurisprudence de la Cour [17] et de la logique sous-tendant le principe de stabilité relative [18].

68. Par conséquent, en ne tenant pas compte des captures historiques de grenadier berglax lorsqu'il a déterminé les quotas revenant à chaque État membre à la suite de l'établissement de TAC communs pour cette espèce et le grenadier de roche, le Conseil a méconnu le principe de stabilité relative.

69. Je souligne que le Conseil et la Commission ont explicitement admis que les captures historiques constituent l'un des éléments devant être pris en compte au moment d'établir la clé de répartition d'un TAC entre les États membres. Ces deux institutions avancent néanmoins plusieurs arguments visant à établir que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au principe de stabilité relative ou, à tout le moins, que cette éventuelle atteinte est justifiée.

70. En premier lieu, l'objectif de conservation du grenadier de roche justifierait que le TAC commun établi pour cette espèce et le grenadier berglax soit réparti en respectant l'objectif de stabilité relative pour le seul grenadier de roche.

71. Cet argument est, à mes yeux, dénué de fondement pour les raisons suivantes. D'une part, les dispositions pertinentes du règlement PCP s'opposent à une telle interprétation. Selon l'article 16, paragraphe 4, de ce règlement, l'objectif de conservation doit être respecté lors de la *détermination* de possibilités de pêche [19]. En revanche, cet objectif n'est pas pertinent au moment de la *répartition* des possibilités de pêche. En effet, l'article 16, paragraphe 1, dudit règlement dispose que le principe de stabilité relative doit être respecté lors de toute répartition de possibilités de pêche entre les États membres, sans mentionner, à ce stade, l'objectif de conservation [20].

72. D'autre part, et d'un point de vue pratique, la conservation d'une espèce telle que le grenadier de roche est assurée lors de l'établissement d'un TAC visant cette espèce et non pas lors de la répartition de ce TAC entre les États membres. En termes de conservation de l'espèce, il importe peu, en effet, que le grenadier de roche soit pêché par un navire battant pavillon espagnol ou par un navire battant tout autre pavillon.

73. Pour résumer, ces deux objectifs interviennent à deux stades distincts, ceux de la détermination et de la répartition des possibilités de pêche, de sorte que l'objectif de conservation ne saurait justifier une atteinte au principe de stabilité relative au stade de la répartition.

16 — « Les possibilités de pêche réparties entre les États membres garantissent une stabilité relative des activités de pêche à chaque État membre *pour chaque stock halieutique ou pêcherie* » (italique ajouté par mes soins).

17 — Arrêt du 18 avril 2002, Espagne/Conseil (C-61/96, C-132/97, C-45/98 et C-27/99, C-81/00, C-22/01, EU:C:2002:230, point 39) : « Aux fins de l'application du principe de la stabilité relative, les possibilités de pêche de chaque stock halieutique, défini comme les poissons d'une espèce déterminée se trouvant dans une zone géographique donnée, doivent être appréciées séparément. Il résulte en effet de l'article 8, paragraphe 4, sous ii), du règlement n° 3760/92 que la stabilité relative des activités de pêche doit être assurée pour chaque État membre " pour chacun des stocks concernés " ».

18 — La répartition des captures historiques entre les États membres étant différente pour chaque espèce, la seule prise en compte des captures historiques d'une des deux espèces visées par un TAC commun ne permettrait pas de garantir la stabilité relative des activités de pêche portant sur l'autre espèce.

19 — Cet objectif de conservation doit également guider l'adoption des mesures de conservation énoncées à l'article 7 du règlement PCP, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement.

20 — Voir, par analogie, arrêt du 24 novembre 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, point 50). La Cour y a jugé qu'une mesure restreignant l'utilisation de filets maillants dérivants ne saurait être considérée comme incompatible avec le principe de stabilité relative, dès lors que ce principe ne concerne que la répartition entre les différents États membres, pour chaque stock de poisson considéré, du volume des prises disponibles pour l'Union.

74. Je précise, par ailleurs, que le Conseil a remédié au risque de surpêche du grenadier de roche résultant de l'augmentation du niveau des TAC litigieux [21] en limitant les débarquements de grenadier de roche à respectivement 95 % et 80 % des quotas attribués à chaque État membre [22].

75. En deuxième lieu, le Conseil fait valoir qu'il n'était pas tenu de réviser la clé de répartition établie pour le grenadier de roche lors de l'extension des TAC litigieux au grenadier berglax, au motif que cette extension aurait conduit non pas à l'établissement de possibilités de pêches nouvelles au sens de l'article 16, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement PCP, mais plutôt au maintien de possibilités de pêche existantes.

76. Je rappelle, à cet égard, que l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement PCP dispose que les intérêts de chaque État membre sont pris en compte lors de la répartition de nouvelles possibilités de pêche [23]. Ainsi, cette obligation de prendre en compte les intérêts de chaque État membre s'applique exclusivement aux possibilités de pêche *nouvelles*.

77. En revanche, le libellé de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement PCP n'établit aucune distinction selon le caractère nouveau ou existant des possibilités de pêche. Partant, l'obligation de respecter le principe de stabilité relative s'applique tant aux possibilités de pêche *nouvelles* qu'aux possibilités de pêche *existantes* [24].

78. Il découle de ce qui précède que le Conseil était, en toute hypothèse, tenu de respecter le principe de stabilité relative lorsqu'il a établi les TAC litigieux pour le grenadier de roche et le grenadier berglax, et ce indépendamment de la qualification de ces TAC en tant que possibilités de pêche nouvelles ou existantes [25].

79. Dans ce contexte, le Conseil invoque encore une jurisprudence de la Cour selon laquelle, d'une part, l'exigence de stabilité relative doit s'entendre comme signifiant le maintien d'un pourcentage fixe pour chaque État membre et, d'autre part, la clé de répartition initialement fixée continue de s'appliquer *tant qu'un règlement modificatif n'a pas été adopté* [26].

80. Dans le cadre de la présente affaire, il est difficilement contestable, à mes yeux, qu'un « règlement modificatif » a été adopté au sens de la jurisprudence précitée, étant donné que le Conseil a adopté un règlement modifiant les TAC établis pour le grenadier de roche en les étendant au grenadier berglax. Partant, le Conseil n'est pas fondé à se prévaloir de cette jurisprudence pour alléguer que la clé de répartition initialement fixée pour le grenadier de roche doit continuer de s'appliquer, alors même qu'il a modifié les TAC litigieux en les étendant au grenadier berglax.

21 — Voir points 29 et 30 des présentes conclusions.

22 — Voir points 17 et 19 des présentes conclusions.

23 — Sur l'obligation de prendre en compte les intérêts de chaque État membre lors de la répartition de nouvelles possibilités de pêche, voir arrêt du 8 novembre 2007, Espagne/Conseil (C-141/05, EU:C:2007:653, points 87 et suiv.).

24 — En d'autres termes, l'obligation de prendre en compte les intérêts de chaque État membre lors de la répartition de *nouvelles* possibilités de pêche s'ajoute, sans la remplacer, à l'obligation de garantir la stabilité relative des activités de pêche lors de la répartition de toute possibilité de pêche. Une interprétation selon laquelle le principe de stabilité relative s'appliquerait non pas à la répartition de *nouvelles* possibilités de pêche, mais seulement à celle de possibilités de pêche *existantes* aboutirait au résultat illogique selon lequel une clé de répartition contraire au principe de stabilité relative ne pourrait être annulée que lorsque les possibilités de pêche concernées cessent d'être nouvelles pour devenir existantes.

25 — J'ajoute, à titre subsidiaire, que l'argument du Conseil selon lequel les TAC litigieux se limitent à maintenir des possibilités de pêche existantes me semble contredit par le fait que ces TAC englobent pour la première fois l'espèce grenadier berglax, de sorte qu'ils constituent à mes yeux des possibilités de pêche nouvelles. Cette précision n'a cependant aucune incidence sur l'obligation qui incombait au Conseil de respecter le principe de stabilité relative établi à l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement PCP, pour les motifs évoqués ci-avant.

26 — Voir, notamment, arrêts du 16 juin 1987, Romkes (46/86, EU:C:1987:287, point 17) ; du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil (C-63/90 et C-67/90, EU:C:1992:381, point 26) ; du 30 mars 2006, Espagne/Conseil (C-87/03 et C-100/03, EU:C:2006:207, point 27), et du 8 novembre 2007, Espagne/Conseil (C-141/05, EU:C:2007:653, point 86).

81. En ce sens, les circonstances de la présente affaire diffèrent fondamentalement de celles des affaires dans lesquelles la Cour a validé, au regard du principe de stabilité relative, la pratique du Conseil consistant à ne pas modifier la clé de répartition initialement établie. En effet, aucune de ces affaires ne concernait la modification par le Conseil d'un TAC existant pour l'étendre à une autre espèce de poisson [27].

82. En troisième lieu, tant le Conseil que la Commission font valoir qu'ils ont été contraints d'utiliser la clé de répartition établie pour le grenadier de roche en raison de l'absence de données fiables relatives aux captures de grenadier berglax dans les zones de gestion concernées.

83. Cet argument ne me convainc pas pour les motifs suivants.

84. D'une part, il est constant que le Conseil et la Commission disposaient de données relatives aux captures de grenadier berglax dans les zones de gestion concernées, reprises notamment dans le rapport du groupe de travail du CIEM de 2014 et dans l'avis du CIEM du 7 novembre 2014 [28], ce que le Conseil a explicitement admis lors de l'audience de plaidoiries.

85. Ce fait est d'autant moins contestable que le complément ajouté aux TAC initialement établis pour le seul grenadier de roche, en vue de tenir compte de leur extension au grenadier berglax, a été calculé par le Conseil sur la base de la proportion moyenne entre les débarquements de grenadier berglax et les débarquements de grenadier de roche [29].

86. J'ajoute que, en toute hypothèse, il était loisible au Conseil, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation rappelé au point 50 des présentes conclusions, d'interpréter les données relatives aux captures historiques de grenadier berglax dont il disposait. Ainsi, il pouvait notamment apprécier la fiabilité de ces données, au besoin en interrogeant le Royaume d'Espagne à ce sujet. Au terme de cette appréciation, il lui était également loisible d'exclure les données dont il pouvait légitimement suspecter qu'elles résultaient de déclarations frauduleuses ou erronées.

87. J'estime cependant que ce pouvoir d'appréciation, qui trouve ses limites dans l'obligation de respecter le principe de stabilité relative, ne permettait pas au Conseil d'ignorer complètement les données relatives aux captures historiques de grenadier berglax dont il disposait au moment de définir la clé de répartition des TAC communs établis pour cette espèce et le grenadier de roche.

88. Eu égard aux considérations qui précèdent, je considère que les dispositions attaquées doivent être annulées dans la mesure où elles répartissent les TAC communs établis pour le grenadier de roche et le grenadier berglax en violation du principe de stabilité relative.

89. Dès lors que la seconde branche du premier moyen doit être accueillie, il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé des deux autres moyens soulevés par le Royaume d'Espagne à l'appui de son recours.

27 — Dans le cadre de ces affaires, la Cour a notamment exclu l'existence d'une obligation pour le Conseil de réviser la clé de répartition lorsque d'autres États membres n'ont pas épuisé leur quota (voir arrêts du 16 juin 1987, Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, point 14 ; du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil, C-63/90 et C-67/90, EU:C:1992:381, point 38), lorsque des nouveaux États membres ont adhéré à l'Union (voir arrêts du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil, C-63/90 et C-67/90, EU:C:1992:381, points 31 à 35, et du 30 mars 2006, Espagne/Conseil, C-87/03 et C-100/03, EU:C:2006:207, points 28 à 32) ou encore lorsque les possibilités de pêche se sont accrues (voir arrêts du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil, C-63/90 et C-67/90, EU:C:1992:381, points 27 à 30, et du 13 octobre 1992, Espagne/Conseil, C-73/90, EU:C:1992:384, points 27 à 29).

28 — Voir points 22 à 28 et 56 à 58 des présentes conclusions.

29 — Voir points 29 et 30 des présentes conclusions.

C – Sur le maintien des effets des dispositions attaquées

90. Bien que le Conseil ne l'ait pas demandé, j'estime nécessaire, dans l'hypothèse où la Cour décide d'annuler les dispositions attaquées, de maintenir les effets de ces dispositions [30].

91. À cet égard, je rappelle que, en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

92. En l'espèce, l'annulation des dispositions attaquées, qui établissent et répartissent des TAC communs pour le grenadier de roche et le grenadier berglax, serait susceptible d'avoir des répercussions négatives importantes sur la conservation de ces espèces, étant donné que leur pêche ne serait plus réglementée à compter du prononcé de l'arrêt à intervenir jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions établissant des possibilités de pêche pour lesdites espèces.

93. Par conséquent, je considère que les effets de ces dispositions doivent être maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder six mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt à intervenir, de nouvelles dispositions établissant et répartissant des possibilités de pêche pour le grenadier de roche et le grenadier berglax en conformité avec le principe de stabilité relative.

VI – Conclusion

94. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

— d'accueillir le recours et, en conséquence, d'annuler les dispositions de l'annexe au règlement (UE) nº 1367/2014 du Conseil, du 15 décembre 2014, établissant, pour 2015 et 2016, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde, qui établissent et répartissent des possibilités de pêche annuelles pour les espèces grenadier de roche *(coryphaenoides rupestris)* et grenadier berglax *(macrourus berglax)* dans les eaux de l'Union et les eaux internationales des zones V b, VI et VII, d'une part, ainsi que dans les eaux de l'Union et les eaux internationales des zones VIII, IX, X, XII et XIV, d'autre part ;

— de maintenir les effets de ces dispositions jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder six mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt à intervenir, de nouvelles dispositions établissant et répartissant des possibilités de pêche pour le grenadier de roche et le grenadier berglax en conformité avec le principe de stabilité relative, et

— de condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens, la Commission européenne supportant ses propres dépens.

30 — La Cour a notamment eu recours à cette faculté de soulever d'office la nécessité de maintenir les effets de dispositions annulées dans les arrêts du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil (C-310/04, EU:C:2006:521, points 138 à 141), et du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, points 78 à 81).