ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
30 avril 1999 *

Dans l'affaire T-311/97,

Pescados Congelados Jogamar, SL, société de droit espagnol, établie à Las Palmas (Espagne), représentée par M^e^ Manuel de Cristóbal López, avocat au barreau de Madrid, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Beaumanoir, 48, rue de Bragance,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Thomas van Rijn, conseiller juridique, et Juan Guerra Fernández, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

ayant pour objet de faire constater que la Commission s'est illégalement abstenue d'intervenir, au titre de ses compétences en matière de pêche, et notamment de celles dont elle dispose dans le cadre de l'accord de coopération conclu entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc dans ce domaine, lors de l'arraisonnement par les autorités marocaines du navire *Albor Uno*,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de MM. J. Cooke, président, R. García-Valdecasas et M^me^ P. Lindh, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique

1 Le règlement (CE) n° 150/97 du Conseil, du 12 décembre 1996, concernant la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc et arrêtant des dispositions pour son application (JO 1997, L 30, p. 1) a approuvé cet accord (ci-après «accord»); le texte de celui-ci est joint au règlement.

2 L'accord remplace celui approuvé par le règlement (CEE) n° 3954/92 du Conseil, du 19 décembre 1992, concernant la conclusion de l'accord sur les relations en matière de pêches maritimes entre la Communauté économique européenne et le royaume du Maroc, et arrêtant des dispositions pour son application (JO L 407, p. 1, ci-après «règlement n° 3954/92»).

3 Les articles 9 à 11 de l'accord disposent:

«*Article 9*

Coopération administrative

Les parties contractantes, soucieuses de s'assurer de l'efficacité des mesures d'aménagement et de préservation des ressources halieutiques:

— développent une coopération administrative en vue de s'assurer que leurs navires respectent les dispositions du présent accord et la réglementation des pêches maritimes du Maroc, chacune en ce qui la concerne,

— coopèrent pour prévenir et lutter contre la pêche illicite, notamment au moyen de l'échange d'informations et d'une coopération administrative étroite.

Les modalités pratiques pour la mise en œuvre de cette coopération administrative sont fixées à l'annexe II.

L'état d'application des modalités pratiques de cette coopération administrative est examiné par les deux parties dans le cadre de la commission mixte prévue à l'article 10 du présent accord.

Article 10

Commission mixte

Il est créé une commission mixte chargée de veiller à la bonne application du présent accord. La commission mixte a notamment pour mission de:

— superviser l'exécution, l'interprétation et le bon fonctionnement de l'accord, ainsi que la résolution des différends,

— constituer le trait d'union nécessaire dans les affaires d'intérêt commun concernant la pêche,

— arrêter les programmes et les actions visés à l'article 3 du présent accord,

— évaluer les résultats de la coopération entre les parties contractantes en matière de contrôle telle que prévue à l'annexe II,

— examiner le déroulement des débarquements dans les ports marocains par les navires de la Communauté,

— examiner l'état d'application des modalités de coopération en matière de lutte contre la pêche illicite et de coopération administrative pour le respect de la réglementation marocaine et des dispositions du présent accord.

Cette commission se réunit une fois par an, alternativement au Maroc et dans la Communauté, ainsi qu'en sessions extraordinaires à la demande de l'une des parties contractantes.

Article 11

Règlement des différends

Les parties contractantes se consultent en cas de différends concernant l'interprétation ou l'application du présent accord. »

4 Le chapitre VIII de l'annexe II à l'accord, intitulée « Coopération en matière de contrôle des activités de pêche des navires de la Communauté dans la zone de pêche du Maroc », stipule:

« Chapitre VIII

Procédure en cas d'arraisonnement

1. *Transmission de l'information*

Le ministère [des Pêches maritimes et de la Marine marchande marocain] informe la délégation [de la Commission des Communautés européennes au Maroc], dans un délai maximal de 48 heures, de tout arraisonnement d'un navire de pêche de la Communauté, intervenu dans la zone de pêche du Maroc, et transmet un rapport succinct des circonstances et raisons qui ont amené à cet arraisonnement.

De même, la délégation est tenue informée du déroulement des procédures entamées et des sanctions éventuellement prises.

2. *Procès-verbal d'arraisonnement*

Le capitaine du navire doit, après le constat consigné dans le procès-verbal dressé par l'autorité marocaine chargée de la police des pêches, signer ce document.

Cette signature ne préjuge pas des droits et des moyens de défense que le capitaine peut faire valoir à l'encontre de l'infraction qui lui est reprochée.

Il doit conduire son navire au port marocain indiqué par l'autorité marocaine chargée du contrôle en mer.

3. *Règlement de l'arraisonnement*

Conformément aux dispositions du Dahir du 23 novembre 1973 portant règlement sur la pêche maritime, l'infraction peut se régler soit:

a) par voie transactionnelle:

le montant de l'amende appliquée est déterminé à l'intérieur d'une fourchette comprenant un minimum et un maximum prévus par la législation marocaine;

b) par voie judiciaire:

au cas où l'affaire n'a pu être réglée par la procédure transactionnelle, et qu'elle est poursuivie devant une instance judiciaire compétente, une caution bancaire est fixée, conformément à l'article 110 du Dahir du 31 mars 1919, par l'autorité compétente dans les meilleurs délais et déposée par l'armateur auprès d'une banque désignée par les autorités marocaines.

La caution bancaire est irrévocable avant l'aboutissement de la procédure judiciaire.

Elle est débloquée par l'autorité compétente dès que la procédure se termine sans condamnation du capitaine concerné, déduction faite des frais d'instance éventuels.

De même, en cas de condamnation dont l'amende est inférieure à la caution déposée, le solde restant est débloqué après jugement, déduction faite des frais d'instances éventuels.

La mainlevée du navire est obtenue et son équipage est autorisé à quitter le port:

— soit dès l'accomplissement des obligations découlant de la procédure transactionnelle sur présentation du récépissé de règlement,

— soit dès le dépôt d'une caution bancaire, en attendant l'accomplissement de la procédure judiciaire, sur présentation d'une attestation de dépôt de caution.»

Faits à l'origine du recours

5 La société Pescados Congelados Jogamar, SL, est propriétaire du navire *Albor Uno*, dont M^me^ Galván Carratalá est l'armateur.

6 Le 16 juillet 1997, un patrouilleur marocain a arraisonné l'*Albor Uno* et l'a détourné vers le port d'El-Aaiun, au motif que, le 15 juillet 1997, il aurait pêché à 4,5 milles nautiques de la côte marocaine, soit à l'intérieur de la zone des 12 milles.

7 Par lettre du 17 juillet 1997, les autorités marocaines ont, conformément au chapitre VIII, paragraphe 1, de l'annexe II à l'accord, informé les autorités communautaires dudit arraisonnement.

8 Le 18 juillet 1997, la Commission des Communautés européennes a envoyé un expert, M. Pagliarani, au port d'El-Aaiun afin d'examiner la situation et de rédiger un rapport.

9 Le même jour, M. Pagliarani, M^me^ Galván Carratalá, M. Fontán, directeur-gérant de l'Asociación Nacional de Armadores de Cefalópodos (Anacef), M. Miranda, conseiller pour la pêche à l'ambassade d'Espagne à Rabat et M. Fernández, consul d'Espagne à Agadir, ont eu une réunion avec M. Berrada Gouzi, capitaine de vaisseau de la Marine royale marocaine, qui les a informés que le navire avait fait l'objet d'une amende de 701 195 dirhams.

10 Les 21, 23 et 24 juillet 1997 respectivement, la délégation de la Commission à Rabat a transmis une télécopie et deux lettres au ministère de la Pêche maritime et de la Marine marchande marocain (ci-après «ministère de la Pêche marocain») pour demander toutes les informations concernant l'arraisonnement du navire *Albor Uno* et proposer la constitution d'un comité tripartite formé par le ministère de la Pêche marocain, la Commission et la Marine royale afin d'étudier la mise en place de procédures qui assureraient un traitement plus transparent des affaires d'arraisonnements.

11 Le 28 juillet 1997, M. Charles, fonctionnaire responsable de la pêche à la délégation de la Commission à Rabat, a eu un entretien avec M. Laghgrib, chef de la division du suivi et de l'observation des opérations de pêche du ministère de la Pêche marocain, à propos du respect de l'accord ainsi que de la fiabilité du système traceur de navigation et de pêche «GPS» et du récepteur de navigation «Plotter».

12 Par lettre du 29 juillet 1997, ainsi que lors d'une réunion tenue le même jour entre M. Gallimore, chargé d'affaires de la délégation de la Commission à Rabat, et M. Rhanmi, secrétaire général du ministère de la Pêche marocain, les autorités communautaires ont convoqué une session extraordinaire de la commission mixte prévue à l'article 10 de l'accord. Cette invitation a été répétée à plusieurs reprises. Néanmoins, les autorités marocaines ont chaque fois rejeté l'invitation, considérant qu'il n'y avait pas violation de l'accord.

13 Par télécopie du 11 août 1997 envoyée à la délégation de la Commission à Rabat et considérée par la requérante comme une mise en demeure, celle-ci a demandé, d'une part, les noms, numéros de téléphone et de télécopie des fonctionnaires et organismes chargés de l'affaire et, d'autre part, une copie du rapport élaboré par l'expert et les coordonnées du fonctionnaire qui le détient, afin de pouvoir contacter lesdits fonctionnaires.

14 Par télécopie du 13 août 1997, la délégation de la Commission à Rabat a répondu que la Commission avait pris toutes les initiatives opportunes en vue de trouver une solution à l'arraisonnement du navire *Albor Uno*, en veillant à ce que les dispositions prévues dans l'accord soient respectées. Elle conclut que la législation marocaine est applicable et qu'il était loisible, dès lors, à l'armateur du navire, de s'adresser directement aux autorités marocaines.

15 Par télécopie du 14 août 1997 adressée à la délégation de la Commission à Rabat, la requérante a indiqué que, après avoir attendu un mois, elle exigeait que lui soient communiqués les renseignements demandés dans sa télécopie du 11 août 1997 ainsi que tout autre renseignement concernant les négociations de la

Commission avec les autorités marocaines afin qu'elle puisse agir elle-même.

16 Par télécopie envoyée le 19 août 1997, la Commission a transmis à la requérante le rapport de M. Pagliarani. Ledit rapport indique que, le 15 juillet 1997, d'après les systèmes de traçage pour la navigation et la pêche, «Plotter» et «GPS», dont dispose l'*Albor Uno*, le navire pêchait en dehors de la zone des 12 milles et qu'il n'existait pas d'indices de manipulation du registre. M. Pagliarani conclut qu'il existe une opposition apparemment radicale entre les allégations de chaque partie qui ne pourrait être éliminée que si des renseignements supplémentaires concernant la détection de l'*Albor Uno* par le radar et les données de navigation en résultant sont apportées par les autorités marocaines.

17 Par télécopie du même jour, M. Cavaco, directeur général de la direction générale Pêche (DG XIV), a répondu à la télécopie envoyée le 14 août 1997 par la requérante. M. Cavaco rappelle les termes de l'accord selon lesquels il appartient à l'armateur de choisir la voie, transactionnelle ou judiciaire, pour régler l'arraisonnement. Il indique également que la Commission n'a pas participé à des négociations avec les autorités marocaines.

18 Le navire a été libéré le 1er septembre 1997, par voie transactionnelle.

Procédure et conclusions des parties

19 La requérante a introduit le présent recours le 10 décembre 1997.

20 Par acte séparé, déposé le 20 février 1998 au greffe du Tribunal, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité, sur le fondement de l'article 114,

paragraphe 1, du règlement de procédure. La requérante a déposé ses observations sur cette exception le 3 avril 1998.

21 Dans sa requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— constater la carence de la Commission en ce sens qu'elle s'est abstenue d'agir dans le cadre de l'arraisonnement de l'*Albor Uno*, en violation du traité CE (articles 38 et suivants) et du règlement n° 3954/92;

— déclarer que la Commission n'aurait pas dû se décharger sur les autorités nationales de ses compétences en matière de pêche;

— condamner la Commission aux dépens.

22 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours irrecevable;

— condamner la requérante aux dépens.

23 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter l'exception d'irrecevabilité;

— poursuivre la procédure et entrer dans le débat au fond;

— condamner la Commission aux dépens liés au présent incident de procédure.

Sur la recevabilité

24 En vertu de l'article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal (cinquième chambre) s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

Arguments des parties

25 La Commission considère que le recours est manifestement irrecevable.

26 En premier lieu, la Commission fait valoir qu'elle n'aurait pas été préalablement invitée à agir, contrairement aux exigences de l'article 175, deuxième alinéa, du traité. La télécopie de la requérante du 11 août 1997 ne remplirait pas les conditions essentielles exigées par le Tribunal pour constituer une invitation à agir. D'une part, ce document n'invoquerait ni l'article 175 du traité ni le fait qu'il constitue la phase administrative de la procédure en constatation de carence et, d'autre part, il ne mentionnerait pas les mesures que la requérante considère nécessaires pour mettre fin à la prétendue inaction ou carence de la Commission.

27 En second lieu, la Commission fait valoir que, contrairement aux exigences établies par la jurisprudence de la Cour, il n'y a pas de concordance entre le petitum de l'invitation à agir et celui de la requête (arrêt de la Cour du 16 décembre 1960, Hamborner Bergbau et Thyssen Bergbau/Haute Autorité, 41/59 et 50/59, Rec. p. 989). Dans sa télécopie du 11 août 1997, la requérante se serait limitée à demander à la Commission les noms et numéros de téléphone et de télécopie des fonctionnaires et des organismes chargés de l'affaire, ainsi qu'une copie du rapport élaboré par l'expert et les coordonnées du fonctionnaire qui le détient, afin de pouvoir les contacter. Par contre, dans la requête, il serait demandé au Tribunal, d'une part, de déclarer que, en s'abstenant d'agir quant à l'arraisonnement de l'*Albor Uno*, la Commission n'a pas respecté les dispositions du traité et, d'autre part, d'inviter la Commission à agir directement, en matière de pêche, au lieu de déléguer ses pouvoirs aux autorités nationales.

28 En troisième lieu, la Commission soutient que sa prétendue inaction ne constitue pas, en toute hypothèse, une carence susceptible de recours en vertu de l'article 175 du traité parce que ce qui lui a été demandé dans la télécopie du 11 août 1997, à savoir des coordonnés et un rapport, ne saurait être assimilé à une décision juridiquement contraignante.

29 Enfin, la Commission fait valoir que la requérante n'a pas qualité pour agir parce que l'acte qu'elle lui reproche ne pas avoir pris ne la concerne pas individuellement et directement. D'une part, l'abstention de la Commission lors de l'arraisonnement de l'*Albor Uno* n'aurait pu être évitée que par une modification de l'accord ou par sa dénonciation, ce qui aurait produit des effets juridiques pour des tiers. D'autre part, la non-délégation de ses pouvoirs aux autorités nationales en matière de pêche aurait concerné également tous les bateaux qui pêchent sous

licence dans les eaux marocaines, ainsi que les autorités espagnoles. On ne saurait, dès lors, affirmer que de telles abstentions concernent individuellement l'*Albor Uno*.

30 En premier lieu, la requérante soutient, pour ce qui est du non-respect de la formalité essentielle que constitue l'invitation à agir, que le principe de proportionnalité exige que toute charge imposée au destinataire des règles communautaires se limite à ce qui est strictement nécessaire pour la réalisation de l'objectif poursuivi et exige le moins de sacrifices possible de la part des opérateurs sur lesquels elle pèse (arrêt de la Cour du 11 juillet 1989, Schräder MS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237). L'excès d'exigences formalistes, qui aboutirait à rendre plus difficile ou à empêcher l'accès aux voies légales de défense, serait contraire au droit à une protection judiciaire effective. La requérante fait valoir que, même si dans la pratique une invitation à agir formelle est requise, le texte de l'article 175 du traité n'imposerait pas d'indiquer l'action à entreprendre ni que cette dernière se limite à ce qui est demandé. Le but de l'invitation à agir serait de faire courir le délai prévu audit article et de fixer le contenu de l'action demandée. La télécopie du 11 août 1997 répondrait à ces exigences. La date à partir de laquelle court le délai serait celle de l'arraisonnement et, le contenu, la libération du navire arraisonné.

31 En second lieu, pour ce qui est de la non-concordance du petitum de l'invitation à agir et de la requête, la requérante souligne que le recours est introduit non parce que la Commission a négligé d'effectuer une action déterminée, mais parce qu'elle est restée inactive en n'exploitant pas les voies d'action possibles. On ne saurait exiger de la requérante qu'elle demande à la Commission l'adoption de mesures politiques concrètes, moins encore dans un conflit international. En effet, de telles mesures ne seraient pas juridiques.

32 Enfin, pour rejeter la thèse de la Commission selon laquelle son inaction ne constituerait pas une carence susceptible de recours en vertu de l'article 175 du traité et la requérante n'aurait pas qualité à agir, celle-ci fait valoir que le droit pour une personne physique ou morale de saisir le Tribunal seulement si une institution communautaire a manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis signifie uniquement que le recours ne peut pas être dirigé contre l'absence d'adoption d'un acte qui ne produit pas d'effet juridique.

33 Ainsi, la Cour aurait retenu une interprétation large de la notion d'acte au sens de l'article 175 du traité, afin de garantir une protection juridique à celui qui, sans être le destinataire formel, est en réalité concerné par cet acte d'une manière analogue. Il suffirait que l'acte critiqué affecte directement et individuellement le requérant, même si ce dernier n'en est pas le destinataire (arrêts de la Cour du 14 février 1989, Star Fruit/Commission, 247/87, Rec. p. 291, et du 16 février 1993, ENU/Commission, C-107/91, Rec. p. I-599).

Appréciation du Tribunal

34 Il y a lieu de rappeler qu'un recours en constatation de carence, introduit en vertu de l'article 175 du traité, n'est recevable que dans la mesure où le requérant a dûment suivi la procédure précontentieuse en remplissant la formalité essentielle que constitue l'invitation, au sens du deuxième alinéa dudit article, de l'institution défenderesse à agir (arrêt de la Cour du 4 février 1959, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité, 17/57, Rec. p. 9, 26, et ordonnance du Tribunal du 6 février 1997, de Jorio/Conseil, T-64/96, Rec. p. II-127, point 39).

35 Pour qu'une telle demande puisse déclencher la procédure du recours en carence, il est nécessaire qu'elle soit suffisamment explicite et précise pour permettre à la Commission de connaître de manière concrète le contenu de la décision qu'il lui est demandé de prendre. La demande doit, en outre, faire ressortir qu'elle entend contraindre la Commission à prendre position (arrêt de la Cour du 10 juin 1986, Usinor/Commission, 81/85 et 119/85, Rec. p. 1777, point 15).

36 En l'espèce, dans sa télécopie du 11 août 1997, la requérante se borne à demander à la Commission, d'une part, les noms, numéros de téléphone et de télécopie des fonctionnaires et organismes chargés de l'affaire et, d'autre part, une copie du rapport élaboré par l'expert et les coordonnées du fonctionnaire qui le détient, afin de pouvoir les contacter.

37 Force est de constater que, même s'il n'y a pas lieu, dans la phase précontentieuse d'un recours en carence, de faire preuve d'une sévérité excessive quant à l'accomplissement des formalités indispensables, la télécopie du 11 août 1997 ne contient pas une invitation à agir adressée à la Commission, mais se borne à solliciter de celle-ci certains renseignements destinés à permettre à la requérante d'agir elle-même. En outre, cette télécopie ne révèle pas qu'elle constitue un acte préliminaire d'une procédure contentieuse (arrêts de la Cour du 13 juillet 1961, Elz/Haute Autorité, 22/60 et 23/60, Rec. p. 357, 375, et du 6 mai 1986, Nuovo Campsider/Commission, 25/85, Rec. p. 1531, point 8).

38 Il résulte de ce qui précède que, avant l'introduction du présent recours, la requérante n'a pas dûment suivi la procédure précontentieuse en adressant à la Commission une invitation à agir au sens de l'article 175, deuxième alinéa, du traité. Ainsi, elle a omis de remplir une formalité essentielle, ce qui entraîne l'irrecevabilité de sa demande en constatation de carence (ordonnance de Jorio/Conseil, précitée, point 39).

39 Il en résulte que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le reste des arguments avancés par la Commission, le recours doit être déclaré irrecevable dans son ensemble.

Sur les dépens

40 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens exposés par la Commission, conformément aux conclusions en ce sens de celle-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne:

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

2) **La partie requérante est condamnée aux dépens.**

Fait à Luxembourg, le 30 avril 1999.

Le greffier

H. Jung

Le président

J. D. Cooke