ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

1er février 2001 *

Dans l'affaire C-333/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. T. van Rijn et B. Mongin, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par Mmes K. Rispal-Bellanger et C. Vasak, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que:

— en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990;

* Langue de procédure: le français.

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée de la flotte de pêche, des mises à terre et de l'enregistrement des captures tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990;

— en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux battant pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant finalement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

et

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes 1988 et 1990,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1), et 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1), lus ensemble, de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, ainsi que des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, lus ensemble,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, M. Wathelet, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann et L. Sevón, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 septembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 septembre 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que:

— en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990;

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée de la flotte de pêche, des mises à terre et de l'enregistrement des captures tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990;

— en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux battant pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant finalement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

et

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes 1988 et 1990,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1), et 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1), lus ensemble, de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, ainsi que des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, lus ensemble.

Le cadre juridique communautaire

2 Aux termes de son article 1er, le règlement n° 170/83 a pour but d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées.

3 L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 170/83 prévoit la mise en place des mesures de conservation nécessaires à la réalisation des objectifs précités. L'article 2, paragraphe 2, dispose:

« Les mesures visées au paragraphe 1 peuvent notamment comporter pour chaque espèce ou groupe d'espèces:

a) l'établissement de zones où la pêche est interdite ou limitée à certaines périodes, à certains types de navires, à certains engins de pêche ou à certaines utilisations des captures;

b) la fixation de normes en matière d'engins de pêche;

c) la fixation d'une taille ou d'un poids minimal par espèce;

d) la limitation de l'effort de pêche, en particulier par la limitation des captures. »

4 L'article 3 du règlement n° 170/83 précise que, lorsqu'il s'avère nécessaire de limiter le volume des captures d'une espèce, le total admissible des captures par stock ou groupe de stocks et la part disponible pour la Communauté sont établis chaque année. Selon l'article 4 du même règlement, le volume des prises disponibles pour la Communauté est réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés.

5 En application de cette disposition, la France s'est vu allouer des quotas de capture pour les années 1988 et 1990 par, respectivement, le règlement (CEE) n° 3977/87 du Conseil, du 21 décembre 1987, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1988 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 375, p. 1), et le règlement (CEE) n° 4047/89, du 19 décembre 1989, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1990 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 389, p. 1).

6 Quant à la gestion des quotas, l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 prévoit que « [l]es États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués ».

7 Les exigences découlant du respect de cette obligation sont exposées par le règlement n° 2241/87. Son article 1er dispose:

« 1. Afin d'assurer le respect de toute réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, contrôle l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les bateaux de pêche et toutes les activités dont l'inspection devrait permettre de vérifier la mise en œuvre du présent règlement, notamment les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson et l'enregistrement des mises à terre et des ventes.

2. Si, à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectué en vertu du paragraphe 1, les autorités compétentes d'un État membre constatent que la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle n'est pas respectée, elles intentent une action pénale ou administrative contre le capitaine du bateau concerné ou contre toute autre personne responsable.

3. Afin d'assurer une inspection aussi efficace et économique que possible, les États membres coordonnent leurs activités de contrôle et introduisent des mesures permettant à leurs autorités compétentes ainsi qu'à la Commission d'être informées de façon régulière et réciproque de l'expérience acquise.»

8 En outre, l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 dispose:

«1. Toutes les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota effectuées par les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre sont imputées sur le quota applicable, pour le stock ou groupe de stocks en question, à cet État, quel que soit le lieu de la mise à terre.

2. Chaque État membre fixe la date à laquelle les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota, effectuées par les bateaux de pêche battant son propre pavillon ou enregistrés sur son territoire, sont réputées avoir épuisé le quota qui lui est applicable pour ce stock ou groupe de stocks. Il interdit provisoirement, à compter de cette date, la pêche de poissons de ce stock ou de ce groupe de stocks par lesdits bateaux aussi bien que la conservation à bord, le transbordement et le débarquement, pour autant que les captures aient été effectuées après cette date, et fixe une date jusqu'à laquelle les transbordements et les débarquements ou les dernières notifications sur les captures sont permis. Cette mesure est notifiée sans délai à la Commission, qui en informe les autres États membres.»

Les faits et la procédure précontentieuse

9 La Commission a ouvert deux procédures d'infraction séparées contre la République française, relatives, respectivement, à la campagne de pêche 1988 et à la campagne de pêche 1990.

La campagne de pêche 1988

10 Après un échange de courrier avec les autorités françaises concernant la campagne de pêche 1988, la Commission a, par lettre du 1er octobre 1990, après avoir relevé que quatorze stocks avaient fait l'objet d'une surpêche par les pêcheurs français au cours de ladite campagne, reproché à la République française de ne pas avoir respecté les obligations lui incombant en matière de contrôle des activités de pêche, telles qu'elles résultaient du règlement n° 2241/87, et a mis cet État membre en demeure de faire connaître ses observations dans un délai de deux mois à compter de la notification de ladite lettre.

11 Selon la Commission, d'une part, les autorités françaises n'auraient pas mis en place un système satisfaisant de contrôle de la gestion des stocks, tel qu'exigé à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, notamment lorsque la surpêche résultait des mises à terre effectuées le dernier mois de l'année 1988.

12 D'autre part, ces autorités n'auraient pas interdit provisoirement la pêche lorsque les captures effectuées par les bateaux battant pavillon français étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant ou, le cas échéant, auraient finalement interdit la pêche alors que le quota était largement dépassé, contrevenant ainsi aux obligations prévues à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, et cela en dépit des télex d'avertissement concernant un grand nombre de stocks, adressés par la Commission aux autorités françaises.

13 Dans leur réponse du 27 novembre 1990, les autorités françaises ont admis que les dépassements de quotas étaient imputables à une fermeture tardive de la pêche et ont invoqué les faiblesses de leur système statistique concernant le volume des captures qui auraient provoqué des retards dans les déclarations mensuelles de capture et donc des difficultés dans le suivi de leur évolution. Elles ont indiqué que, dès 1988, elles avaient mis tout en œuvre pour remédier à ces problèmes de délais et de fiabilité.

14 Le 29 septembre 1992, la Commission a adressé à la République française un avis motivé dans lequel elle maintenait ses griefs relatifs à l'absence de contrôle de la gestion des stocks et à la fermeture tardive de la pêche. Concernant le second grief, la Commission soulignait que des difficultés de mise en œuvre d'une réglementation communautaire, telle l'insuffisance de l'appareil statistique de l'État membre concerné, ne pouvaient justifier un manquement à ladite réglementation.

15 Par lettre du 3 décembre 1992, le gouvernement français a répondu à l'avis motivé en indiquant que la notification des données relatives aux captures s'était améliorée à compter du mois de juin 1991.

La campagne de pêche 1990

16 Après un échange de courrier avec les autorités françaises concernant la campagne de pêche 1990, la Commission a, par lettre du 25 janvier 1993, après avoir constaté que six quotas alloués à la France pour ladite campagne avaient été dépassés, reproché de nouveau à la République française de ne pas avoir respecté les obligations lui incombant en matière de contrôle des activités de pêche, telles qu'elles résultaient du règlement n° 2241/87, et a mis cet État membre en demeure de faire connaître ses observations dans un délai de deux mois à compter de la notification de ladite lettre.

17 La Commission faisait valoir que les mesures d'interdiction provisoire de la pêche n'avaient notamment pas été prises lorsque les captures étaient réputées avoir épuisé les quotas. En outre, bien qu'en diminution, les retards dans les transmissions des données à la Commission auraient persisté.

18 Le gouvernement français a répondu le 17 mars 1993 que son système de traitement des captures était devenu performant et que la Commission avait pu recevoir les données à temps. En revanche, il n'a fourni aucune explication sur le grief relatif à la fermeture tardive de la pêche.

19 Le 4 juin 1997, la Commission a adressé à la République française un avis motivé dans lequel elle a formulé les griefs suivants:

1) les autorités françaises n'auraient pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui avaient été attribués à la France pour la campagne de pêche 1990;

2) ces autorités n'auraient pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation par un contrôle des activités de pêche et une inspection appropriée des mises à terre et de l'enregistrement des captures pour la campagne de pêche 1990;

3) les autorités françaises n'auraient pas interdit provisoirement la pêche par les bateaux battant pavillon français ou enregistrés sur leur territoire lorsque les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant, et

4) ces autorités n'auraient pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche pour ladite campagne.

20 Par lettre du 22 août 1997, le gouvernement français a fait valoir que les modalités appropriées d'utilisation des quotas attribués à la France avaient été prises par l'arrêté n° 2413/90, du 24 août 1990, portant répartition de certains quotas de pêche accordés à la France pour l'année 1990. Concernant le contrôle du respect de la réglementation communautaire par les opérateurs, le gouvernement français a indiqué que seul le stock d'anchois en zone CIEM VIII avait pu faire l'objet d'une mesure de fermeture de pêche avant la fin de l'année 1990. Cette mesure aurait été respectée puisque les captures de cette espèce effectuées en novembre 1990, après la date de fermeture de cette pêche, ne se seraient élevées qu'à une dizaine de tonnes.

21 Eu égard aux réponses des autorités françaises à ses avis motivés des 29 septembre 1992 et 4 juin 1997, la Commission, considérant que la République française n'avait pas veillé au respect du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, a introduit le présent recours.

Sur la recevabilité du recours

22 Selon le gouvernement français, il résulte du libellé et de l'économie de l'article 226 CE qu'un recours en manquement doit avoir un objet défini et circonscrit pour répondre à son objectif ultime, qui est d'obtenir la mise en conformité de l'État membre incriminé. En revanche, le but d'un tel recours ne serait pas d'obtenir une éventuelle condamnation de principe dudit État membre, telle celle à laquelle aboutirait un recours introduit, comme en l'espèce, une dizaine d'années après les faits.

23 Il convient de rappeler que, dans l'exercice des compétences qu'elle tient des articles 211 CE et 226 CE, la Commission n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir puisque, dans l'intérêt général communautaire, elle a, d'office, pour mission de veiller à la bonne application du traité par les États membres et de faire constater, en vue de leur cessation, l'existence de manquements éventuels aux obligations qui en dérivent (voir arrêts du 4 avril 1974, Commission/France, 167/73, Rec. p. 359, point 15; du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-431/92, Rec. p. I-2189, point 21, et du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 59).

24 Par ailleurs, c'est à la Commission qu'il incombe d'apprécier l'opportunité d'agir contre un État membre, de déterminer les dispositions qu'il aurait violées et de choisir le moment où elle initiera la procédure en manquement à son encontre, les considérations qui déterminent ce choix ne pouvant affecter la recevabilité de l'action (arrêts du 1er juin 1994, Commission/Allemagne, C-317/92, Rec. p. I-2039, point 4, et du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, Rec. p. I-3851, point 27).

25 Selon une jurisprudence constante, les règles de l'article 226 CE doivent trouver application sans que la Commission soit tenue au respect d'un délai déterminé (arrêts du 10 avril 1984, Commission/Belgique, 324/82, Rec. p. 1861, point 12, et du 16 mai 1991, Commission/Pays-Bas, C-96/89, Rec. p. I-2461, point 15). En l'absence de preuve que la durée inhabituelle de la procédure précontentieuse a porté atteinte aux droits de la défense de la République française, rien ne permet de conclure que la Commission a exercé de manière contraire au traité le pouvoir d'appréciation qu'elle détient en vertu de l'article 226 CE.

26 Le recours est donc recevable.

Sur le fond

27 La Commission a formulé trois griefs contre la République française, qu'il convient d'analyser successivement:

— l'absence de mesures de contrôle, en violation des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, lus ensemble;

— la fermeture tardive de la pêche, en violation de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, et

— l'absence de sanctions pénales ou administratives, en violation des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, lus ensemble.

L'absence de mesures de contrôle

28 Selon la Commission, la République française a manqué aux obligations qui lui étaient imposées en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, à trois égards. En premier lieu, elle n'aurait pas adopté des mesures suffisamment diversifiées et efficaces de gestion de ses quotas de pêche; en deuxième lieu, elle n'aurait pas suffisamment contrôlé l'exercice de la pêche et des activités connexes; en dernier lieu, elle n'aurait pas inspecté de manière appropriée les bateaux et les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson.

29 Bien qu'il ne nie pas les dépassements de quotas qui lui sont reprochés pour les campagnes de pêche 1988 et 1990, le gouvernement français se réfère à la jurisprudence de la Cour empêchant la Commission de se fonder sur une simple présomption plutôt que sur les éléments précis et concrets (arrêts du 5 octobre 1989, Commission/Pays-Bas, 290/87, Rec. p. 3083, point 17; du 20 mars 1990, Commission/France, C-62/89, Rec. p. I-925, point 37, et du 31 janvier 1991, Commission/France, C-244/89, Rec. p. I-163, point 35).

30 À cet égard, le gouvernement français indique qu'il agit conformément aux objectifs de la politique commune de la pêche et fait valoir que les réformes qu'il a entreprises afin d'accompagner l'évolution de la réglementation communautaire se sont traduites par une amélioration progressive de sa gestion des ressources halieutiques.

31 Plus précisément, il indique que les dépassements ont diminué entre 1988 et 1998 tant en pourcentage qu'en nombre d'espèces concernées. Il ajoute que de tels dépassements n'ont pas mis en péril l'équilibre de la ressource halieutique ni modifié les clefs de stabilité servant à répartir les quotas entre les États membres.

32 À titre liminaire, il convient d'observer que l'article 226 CE permet à la Commission d'intenter une procédure en manquement chaque fois qu'elle estime qu'un État membre a méconnu l'une de ses obligations communautaires, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon la nature ou l'importance de l'infraction (arrêt du 27 novembre 1990, Commission/Italie, C-209/88, Rec. I-4313, point 13).

33 Il y a lieu de relever que la procédure visée à l'article 226 CE repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité ou un acte de droit dérivé (voir arrêts du 1er mars 1983, Commission/Belgique, 301/81, Rec. p. 467, point 8, et du 1er octobre 1998, Commission/Espagne, C-71/97, Rec. p. I-5991, point 14).

34 En l'espèce, la Commission a fourni à l'appui de son recours des éléments de fait circonstanciés établissant, plus particulièrement, des surpêches de 57 % pour la sole et de 330 % pour la baudroie au cours de la campagne de pêche 1988 et démontrant l'existence de cas de surpêche importants en 1990. De plus, elle a souligné que, pour plusieurs stocks de pêche, les débarquements se sont poursuivis après la mesure nationale d'interdiction de la pêche et même après l'arrêt de la pêche par la Commission. Le gouvernement français n'a pas contesté l'exactitude de ces constatations.

35 Il ressort de l'importance de ces chiffres et de la répétition de la situation qu'ils décrivent que les cas de surpêche n'ont pu qu'être la conséquence du manquement par les autorités françaises à leurs obligations de contrôle. L'argumentation du gouvernement français consistant à dire que la Commission ne se fonde que sur une simple présomption n'est donc pas justifiée.

36 En ce qui concerne l'amélioration progressive de la gestion de la pêche, il convient de relever qu'il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques auxquelles celui-ci aurait été confronté (arrêt Commission/Espagne, précité, point 15). De tels efforts, bien qu'ils aient mené à une diminution des dépassements de quotas, ne sont pas de nature à excuser les manquements constatés.

37 En ce qui concerne l'argument tiré par le gouvernement français de l'absence de préjudice engendré par le non-respect de ses obligations, même à supposer cette allégation établie, il importe de rappeler que le non-respect d'une obligation imposée par une règle de droit communautaire est en lui-même constitutif de manquement et que la considération que ce non-respect n'a pas engendré de conséquences négatives est dépourvue de pertinence (voir arrêt du 27 novembre 1990, Commission/Italie, précité, point 14).

38 Il y a ainsi lieu de constater que, en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990 et en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée de la flotte de pêche, des mises à terre et de l'enregistrement des captures, tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, lus ensemble.

La fermeture tardive de la pêche

39 La Cour a déjà jugé, dans son arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France (C-52/95, Rec. p. I-4443, points 29 et 30), que l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 oblige les États membres à prendre des mesures contraignantes pour interdire provisoirement toute activité de pêche avant même que les quotas ne soient épuisés.

40 En l'espèce, la Commission souligne que, en ce qui concerne la campagne de pêche 1988, elle a alerté à plusieurs occasions les autorités françaises par télex de l'état d'épuisement des stocks et du risque de surpêche. En ce qui concerne la campagne de pêche 1990, elle a communiqué les six cas de surpêche. Aucune mesure d'intervention n'aurait été prise par les autorités françaises.

41 S'agissant de la campagne de pêche 1988, le gouvernement français a, dans sa lettre du 23 octobre 1989, admis que les quotas avaient été dépassés sans qu'il ait pris, en temps utile, les mesures d'interdiction et s'est justifié en invoquant les difficultés liées à la mise en place de nouveaux logiciels et, concernant plus particulièrement la plie, la sole et la baudroie, celles entraînées par la gestion de tels quotas qui sont très faibles et pêchés par une flottille très dispersée.

42 S'agissant de la campagne de pêche 1990, il a, dans sa lettre du 22 janvier 1992, expliqué les dépassements de quotas par les déficiences du système statistique alors en vigueur, générant un retard important dans les déclarations mensuelles de capture et des difficultés dans le suivi de leur évolution.

43 En premier lieu, en ce qui concerne la difficulté des autorités françaises à gérer des quotas de pêche de faible volume, la Commission a fait remarquer, à juste titre, qu'une telle difficulté était prévisible dès la discussion et l'adoption des règlements fixant les quotas annuels. De plus, il y a lieu de constater que le gouvernement français ne peut pas légitimer la fermeture tardive de la pêche en invoquant l'insuffisance de son système de contrôle, dont les modalités d'utilisation n'étaient pas suffisamment adaptées aux caractéristiques de la pêche effectuée par les bateaux battant pavillon français.

44 En second lieu, quant aux problèmes d'ordre informatique et statistique, il est de jurisprudence constante qu'un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en œuvre de mesures de contrôle appropriées. Au contraire, il appartient aux États membres, chargés de l'exécution des réglementations communautaires dans le secteur des produits de pêche, de surmonter ces difficultés en prenant les mesures appropriées (arrêts du 20 mars 1990, Commission/France, précité, point 23, et du 7 décembre 1995, Commission/France, précité, point 28).

45 À cet égard, il convient de souligner que l'article 11 du règlement n° 2241/87 s'impose aux États membres en tant que règle générale indispensable pour assurer l'efficacité de tout régime de conservation et de gestion des ressources de pêche fondé sur la répartition, sous forme de quotas alloués aux États membres, du volume des prises disponibles pour la Communauté. Il y a ainsi lieu de conclure que le retard des autorités françaises à interdire provisoirement la pêche en temps utile constitue une infraction à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87.

46 Dans sa défense, le gouvernement français soutient que, dès 1989, il a affiné la gestion des quotas de pêche nationaux pour la rendre plus fiable et être en mesure de réagir à temps en cas de prévisions de dépassements.

47 Cependant, l'amélioration de l'efficacité des contrôles à la suite d'un tel manquement est sans incidence sur le fait que, au cours des campagnes de pêche 1988 et 1990, plusieurs dépassements importants des quotas ont eu lieu sur le territoire français ou dans les eaux maritimes relevant de sa juridiction, sans que les mesures d'interdiction provisoire de la pêche aient été prises en temps utile.

48 Il y a ainsi lieu de constater que, en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux battant pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et, le cas échéant, en interdisant la pêche après que le quota eut été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87.

L'absence de sanctions pénales ou administratives

49 La République française indique que c'est en 1997 qu'a été introduit dans le droit français un mécanisme de sanctions administratives des dépassements de quotas, inspiré de celui prévu par le règlement (CE) n° 847/96 du Conseil, du 6 mai 1996, établissant des conditions additionnelles pour la gestion interannuelle des totaux admissibles des captures et quotas (JO L 115, p. 3).

50 Toutefois, ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, avant même l'adoption du règlement n° 847/96, les États membres étaient tenus d'engager des actions administratives en cas de violation de la réglementation communautaire en matière de conservation et de contrôle des ressources de pêche, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87. Force est de constater que, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1988 et 1990, les autorités françaises ont manqué à cette obligation.

51 Quant aux sanctions pénales, le gouvernement français justifie le faible nombre de poursuites pénales, en premier lieu, par la nécessité au préalable d'un arrêté ministériel de fermeture portant à la fois sur une espèce et une zone de pêche et, en second lieu, par la difficulté à obtenir la constatation de l'infraction, le plus souvent en mer, par un agent assermenté.

52 En ce qui concerne la preuve en mer, la Cour a déjà jugé que le dépassement des quotas que le système de contrôle cherche à éviter se réalise non pas par la capture de certains poissons, mais par le débarquement ou le transbordement de prises excédentaires. Il ressort en effet de l'article 1er du règlement n° 2241/87 que les contrôles et inspections imposés par la réglementation communautaire visent « les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson et l'enregistrement des mises à terre et des ventes ». Il en résulte que les infractions au régime de quota qui doivent être sanctionnées par l'État membre de débarquement ou de transbordement en vertu de l'article 11 quater, introduit dans le règlement n° 2241/87 par le règlement (CEE) n° 3483/88 du Conseil, du 7 novembre 1988 (JO L 306, p. 2), sont celles qui ont lieu lors de la mise à terre ou du transbordement de captures dans un port de cet État membre ou dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction (arrêt du 27 mars 1990, Espagne/Conseil, C-9/89, Rec. p. I-1383, points 28 et 29).

53 Par conséquent, la constatation de l'infraction en mer pour pouvoir appliquer une sanction pénale n'est pas nécessaire dans la mesure où les infractions pourraient

facilement être constatées lors du débarquement des prises au port ou lors des activités de mise à terre, de vente ou de stockage.

54 En outre, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, ce sont les États membres qui déterminent les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués, incluant les conditions de leur application. Or, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire (voir arrêt du 8 juin 1993, Commission/Pays Bas, C-52/91, Rec. p. I-3069, point 36).

55 Dès lors, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes de pêche 1988 et 1990, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, lus ensemble.

Sur les dépens

56 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et cette dernière ayant succombé en sa défense, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) — En n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990 et en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée de la flotte de pêche, des mises à terre et de l'enregistrement des captures, tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990;

— en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux battant pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et, le cas échéant, en interdisant la pêche après que le quota eut été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

et

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes de pêche 1988 et 1990,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des articles 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, et 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche, lus ensemble, de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, ainsi que des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, lus ensemble.

2) La République française est condamnée aux dépens.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er février 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola