RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 207/86 *

I — Exposé des faits

A — *La réglementation contenue dans l'acte d'adhésion concernant l'accès des navires espagnols aux eaux de l'ancienne Communauté à Dix*

La réglementation concernant l'accès des navires espagnols aux eaux de l'ancienne Communauté à Dix est contenue dans les articles 156 à 166 (chapitre 4, section II) de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne du 12 juin 1985 (JO L 302, p. 9) (ci-après: « acte d'adhésion »). Les articles 156 et 157 précisent, à cet égard, que l'accès de ces navires est soumis au régime défini dans cette section de l'acte d'adhésion et que seuls « les navires visés aux articles 158, 159 et 160 peuvent exercer leurs activités de pêche et seulement dans les zones et dans les conditions qui y sont déterminées ».

En ce qui concerne la pêche non spécialisée, l'article 158 de l'acte d'adhésion prévoit que 300 navires espagnols, dont la liste — dite liste de base — figure dans l'annexe IX de l'acte d'adhésion, pourront être autorisés à pêcher dans les eaux de l'ancienne Communauté à Dix. Toutefois, aux termes de l'article 158, alinéa 2, seuls 150 navires qui figurent sur les listes périodiques arrêtées par la Commission peuvent exercer simultanément leur droit de pêche.

La procédure d'élaboration de ces listes périodiques est déterminée à l'article 163, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion. Aux termes de celui-ci, les autorités espagnoles soumettent à la Commission des projets de listes. L'article 163, paragraphe 2, ajoute que ces listes couvrent une période d'au moins un mois et que, « après vérification, ces listes sont approuvées par la Commission, qui les transmet aux autorités espagnoles et aux autorités de contrôle des autres États membres concernés ».

L'article 163 a été exécuté par le règlement n° 3531/85 de la Commission, du 12 décembre 1985 (JO L 336, p. 20), qui fixe certaines mesures techniques et de contrôle relatives aux activités de pêche des navires battant pavillon de l'Espagne dans les eaux des autres États membres, à l'exception du Portugal. Ce règlement prescrit que soient notamment indiqués les nom et numéro d'immatriculation des navires, le nom des propriétaires, les méthodes de pêche et les zones de pêche prévues sur les projets de listes préparés par les autorités espagnoles. Il prévoit aussi, dans son article 3, paragraphe 5, que la Commission examine les projets de listes périodiques et arrête les listes définitives.

Pour assurer le respect de ces dispositions de l'acte d'adhésion, le Conseil a adopté, le 31 décembre 1985, le règlement n° 3781/85 fixant les mesures à prendre à l'égard des opérateurs qui ne respectent pas certaines dispositions relatives aux activités de pêche prévues par l'acte d'adhésion (JO L 363, p. 26). Ce règlement a mis en place un système de sanctions consistant en la non-inscription du navire sur les listes périodiques.

* Langue de procédure: l'espagnol.

B — *La réglementation espagnole*

Avant l'adhésion de l'Espagne aux Communautés, les autorités espagnoles ont adopté, le 12 juin 1981, un arrêté ministériel « réglementant l'activité de pêche des flottes de haute et très haute mer opérant dans les limites géographiques relevant de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (NEAFC) » (*Bulletin officiel de l'État espagnol*, n° 157, du 2.7.1981). Selon cet arrêté, tous les navires figurant sur une liste reprenant ceux qui, le 23 avril 1980, avaient un droit d'accès aux eaux des États de l'ancienne Communauté à Dix obtiennent un droit d'accès aux pêches communautaires dans la mesure des quotas disponibles. Cet arrêté prévoit la possibilité de cumuler sur un seul navire les droits d'accès de plusieurs navires appartenant au même armateur. En outre, si un navire est vendu, démoli ou exporté par son armateur dans les conditions fixées par cet arrêté, le droit d'accès de ce navire peut aussi être transféré à un navire du même armateur.

L'objectif poursuivi par cet arrêté est d'inciter les armateurs à diminuer le nombre de navires utilisés pour pêcher dans les eaux de l'ancienne Communauté à Dix et d'augmenter la rentabilité des navires concernés, qui, en raison des droits d'accès cumulés, peuvent pêcher plus souvent.

C — *L'origine du conflit*

L'association requérante, l'Apesco, regroupe une série d'armateurs espagnols dont les navires figurent sur la liste des 300 navires mentionnés dans l'annexe IX de l'acte d'adhésion. Les navires de ces entreprises ne bénéficient toutefois pas de droits de pêche cumulés sur la base de l'arrêté ministériel espagnol de 1981. Cette association s'est d'ailleurs constituée en vue d'obtenir la modification du système mis en place par cet arrêté ministériel.

Une autre association, la Ceepesca, regroupe des armateurs dont les navires bénéficient de droits de pêche cumulés.

Les navires appartenant aux membres de l'Apesco figurent beaucoup moins souvent sur les listes périodiques préparées par les autorités espagnoles et approuvées par la Commission que ceux appartenant aux membres de la Ceepesca. En effet, alors que l'Apesco regroupe 142 navires sur les 300 figurant sur la liste de base, entre janvier et juillet 1985, ces navires n'ont été autorisés à pêcher dans les eaux de l'ancienne Communauté à Dix que la moitié du nombre de jours accordés aux 158 autres navires.

D — *Déroulement de la procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 3 décembre 1986 et par ordonnance du 28 janvier 1987, la Cour a admis l'intervention au soutien de la Commission, d'une part, des sociétés Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL et de l'Asociación de Armadores de Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (ci-après: « Ceepesca »), et, d'autre part, du royaume d'Espagne.

Par ordonnance du 30 septembre 1987, la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé de renvoyer l'affaire à la cinquième chambre et d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

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

1) annuler l'acte d'approbation de la liste périodique pour le mois de juillet 1986 des pêcheurs espagnols autorisés à exercer leurs activités dans les eaux communautaires;

2) reconnaître le droit pour les navires relevant de l'Apesco à ne plus être discriminés;

3) ordonner à la Commission de redresser la situation juridique de ces navires en leur accordant, dans les futures listes périodiques, une compensation correspondant aux jours de pêche perdus.

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

1) rejeter le recours de l'Apesco;

2) condamner l'Apesco aux dépens.

Le *royaume d'Espagne*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours de l'Apesco;

2) condamner l'Apesco aux dépens.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL et la Ceepesca, parties intervenantes, concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours de l'Apesco;

2) condamner l'Apesco aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la recevabilité*

La *Commission* considère que seuls les exploitants des navires figurant sur la liste périodique attaquée sont habilités à former un recours en annulation contre l'acte d'approbation de cette liste. S'agissant de l'Apesco, la Commission estime dès lors que le recours n'est recevable que dans la mesure où il est formé au nom de ces exploitants.

La Commission souligne par ailleurs que la Cour n'est pas compétente, sur la base de l'article 173 du traité, pour ordonner à la Commission de réparer les discriminations dont sont prétendument victimes les exploitants de navires regroupés dans l'Apesco, en octroyant des compensations à ces navires.

Enfin, même si la Commission reconnaît que l'Apesco est en droit d'attaquer l'acte d'approbation de la liste pour le mois de juillet 1986, elle estime que l'Apesco n'a pas, à l'occasion de ce recours, le droit de mettre en cause la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire.

La *Ceepesca*, qui intervient au soutien de la Commission, souligne que le recours a été introduit en août 1986, alors que la liste du mois de juillet 1986 n'était plus applicable. La Ceepesca estime dès lors que le recours est hors délai.

Elle considère, par ailleurs, que l'Apesco attaque en réalité des dispositions de droit interne espagnoles et que c'est aux juridictions espagnoles qu'il appartient de se prononcer sur cette question. La Cour ne serait dès lors pas compétente pour statuer sur le présent recours.

L'*Apesco* insiste pour sa part sur le fait que son recours est dirigé contre un acte de la Commission, à savoir l'acte d'approbation de la liste périodique pour le mois de juillet 1986, et que celui-ci est susceptible d'être attaqué sur la base de l'article 173 du traité CEE. L'Apesco estime aussi que, en tant qu'association dont font partie les navires espagnols faisant l'objet d'une discrimination, elle a un intérêt évident à agir.

B — *Sur le fond*

En premier lieu, l'*Apesco* souligne qu'il résulte des articles 156 et 157 de l'acte d'adhésion que la réglementation mise en place en ce qui concerne les conditions d'accès des pêcheurs espagnols aux eaux de l'ancienne Communauté à Dix a un caractère exhaustif, sauf deux cas particuliers pour lesquels ont été adoptés les règlements n°s 3531/85 et 3781/85. Or, aucune disposition de l'acte d'adhésion ni de ces règlements ne confie aux autorités espagnoles la mission d'arrêter des règles précisant ou détaillant davantage le régime d'accès des navires espagnols. Par ailleurs, aucune règle n'a prévu de délégation au profit des autorités espagnoles. Dans ces conditions, l'approbation des listes périodiques reste une compétence exclusive de la Commission, qui, à cette fin, ne doit tenir compte que du droit communautaire. La lecture des articles 158 et 163 de l'acte d'adhésion ainsi que celle du règlement n° 3531/85, précité, montreraient d'ailleurs clairement que c'est à la Commission qu'il appartient d'établir et d'approuver les listes périodiques.

En second lieu, pour l'Apesco, la compétence de la Commission dépasse la simple vérification formelle des listes, ainsi que cela résulte de l'emploi du terme « arrête » dans l'article 158, paragraphe 2, et dans l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 3531/85, et des termes « vérification » et « approuve » dans l'article 163. Dès lors, l'Apesco estime que la Commission doit contrôler si la liste qui lui est soumise est constituée conformément aux règles communautaires applicables et qu'elle doit refuser de l'approuver en cas de violation du droit communautaire. La Commission aurait donc compétence pour vérifier si certains navires sont exclus illégalement des listes périodiques. D'ailleurs, la Commission aurait compétence pour exclure un navire sanctionné par la non-inscription prévue par le règlement n° 3781/85 au cas où il n'aurait pas été tenu compte de cette sanction dans les projets soumis à son approbation.

En troisième lieu, pour l'Apesco, la Commission a violé le droit communautaire en approuvant des projets de listes périodiques reprenant certains navires plus souvent que d'autres. En effet, ce faisant, la Commission utiliserait les critères employés par les autorités espagnoles pour établir les projets de listes. Or, ces critères seraient contraires au droit communautaire, car il n'existerait, ni dans l'acte d'adhésion ni dans les règlements d'exécution, la moindre règle permettant d'affirmer que certains navires espagnols figurant dans la liste des 300 ont davantage qualité que d'autres navires énumérés dans cette liste pour accéder aux eaux de l'ancienne Communauté à Dix. L'Apesco souligne que l'acte d'adhésion concède des droits égaux aux 300 navires espagnols autorisés à pêcher dans les eaux communautaires.

Les listes périodiques telles qu'elles sont approuvées par la Commission reprendraient des navires « fantômes », c'est-à-dire n'étant plus en activité, qui obtiendraient ainsi des droits d'accès, alors que des navires figurant sur la liste des 300 et n'ayant pas des droits d'accès cumulés sont pénalisés sans qu'il ait été recouru aux sanctions prévues par le droit communautaire lui-même. Dès lors, il faudrait conclure qu'une telle situation est

interdite par le droit communautaire, car contraire aux principes d'égalité et de proportionnalité reconnus par celui-ci.

En quatrième lieu, la requérante souligne que l'article 2 du règlement n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), prévoit que les États membres « assurent notamment l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux visées à l'alinéa 1 pour tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté ». Dès lors, en accordant des droits de pêche plus fréquemment à certains navires qu'à d'autres, la Commission aurait violé l'interdiction de discrimination que comporte le droit communautaire.

La *Commission* partage pleinement l'avis de l'Apesco que la réglementation d'accès aux eaux communautaires est contenue dans l'acte d'adhésion et relève de la compétence exclusive de la Communauté. Elle estime toutefois que, dans l'exercice de cette compétence exclusive, la Communauté peut confier certaines tâches, et conférer certains pouvoirs, aux États membres en leur laissant des marges d'appréciation plus ou moins larges. Ces délégations de pouvoirs sont parfaitement admissibles et sont fréquemment utilisées. Ainsi, en matière de pêche, l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 1), prévoit que chaque État membre doit gérer le quota de pêche qui lui a été attribué.

En l'espèce, la Commission estime que l'acte d'adhésion lui-même a laissé aux autorités nationales la sélection des navires autorisés à pêcher périodiquement dans les eaux communautaires et qu'il a simplement investi la Commission d'une mission de contrôle et d'adoption formelle de la liste.

A cet égard, la Commission s'appuie essentiellement sur le texte de l'article 163, paragraphe 2, qui précise que la Commission vérifie les listes soumises par les autorités espagnoles. Pour la Commission, le terme « vérifier » démontre que son rôle se borne à examiner si, en l'espèce, les navires inscrits sur la liste des 150 figurent bien sur la liste de base, en s'assurant en outre que le nombre de navires proposé ne dépasse pas les limites fixées par l'acte ou que ces navires n'ont pas fait l'objet des sanctions prévues par le règlement n° 3781/85. L'acte d'adhésion procède donc à une nette répartition des tâches entre la Commission et les autorités espagnoles.

La Commission soutient que cette analyse est appuyée par les textes que le Conseil et la Commission ont adoptés en exécution de l'acte d'adhésion. Ces différents règlements ne permettent en effet, en aucune manière, la modification des projets de listes. Pour que la Commission soit en mesure de sélectionner les navires inscrits sur les listes périodiques, il aurait d'ailleurs fallu prévoir un système permettant aux pêcheurs de se faire connaître directement et de manière détaillée aux services de la Commission, ce qui n'a pas été le cas.

C'est donc aux autorités nationales qu'il appartiendrait de choisir les navires sur la liste de base et de les faire figurer sur les projets de listes périodiques soumis à l'approbation de la Commission. La Commission considère dès lors que tout contentieux relatif à la composition de ces listes relève des seuls tribunaux espagnols.

La Commission examine enfin l'argument tiré de la notion d'égalité des conditions d'accès figurant dans le règlement

n° 101/76 du Conseil. Elle estime que cet argument est subsidiaire, car il concerne le contenu des projets de liste, contenu qui relève de la responsabilité exclusive des autorités espagnoles. Cela précisé, la Commission insiste tout particulièrement sur le fait que l'article 2, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n° 101/76 prévoit que « le régime appliqué par chacun des États membres à l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres ». Pour la Commission, cet article 2 oblige dès lors chacun des États membres à traiter les pêcheurs des autres États membres sur le même pied que ses ressortissants, et non à assurer l'égalité de traitement entre ses ressortissants.

Le *royaume d'Espagne*, qui intervient au soutien de la Commission, analyse tout d'abord les différentes dispositions de l'acte d'adhésion et en conclut qu'aucune d'entre elles n'a été violée en l'espèce. Aucune de ces dispositions n'imposerait d'obligation ni de condition d'égalité et n'établirait de critère de sélection des navires. Cette situation serait due au fait que, lors des négociations en vue de l'adhésion, le royaume d'Espagne, qui était partisan du maintien du système de cumul des droits, a fait constater dans l'acte d'adhésion que l'accès aux zones de pêche devait s'effectuer pour chaque navire sur la base des droits cumulés. Ce régime d'accès, tout à fait juste et équitable, est celui en vigueur en droit espagnol et serait par conséquent respecté par l'acte d'adhésion.

Ensuite, le royaume d'Espagne estime que l'article 2 du règlement n° 101/76 est clair. Cette disposition établit l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des zones maritimes pour les navires de pêche d'un État membre vis-à-vis de ceux d'autres États membres, mais un tel principe ne saurait être invoqué à l'égard de ce que le royaume d'Espagne appelle l'égalité interne, c'est-à-dire entre les navires d'un même État membre.

De même, il n'y a aucune violation de l'article 7 du traité puisque l'approbation de la liste périodique pour le mois de juillet ne crée aucune discrimination en raison de la nationalité.

Enfin, le royaume d'Espagne considère que le recours prévu par l'article 173 du traité n'est pas la procédure appropriée pour faire vérifier si une norme interne espagnole est légale ou non et apprécier sa conformité au droit communautaire.

En toute hypothèse, il estime que son arrêté ministériel du 12 juin 1981 n'enfreint aucun principe de droit communautaire. En effet, en premier lieu, le droit communautaire ne s'est pas substitué à l'arrêté ministériel du 12 juin 1981, qui est donc resté pleinement en vigueur. En second lieu, cet arrêté ministériel ne contient aucune disposition contraire à l'acte d'adhésion. En troisième lieu, l'arrêté ne viole pas le principe d'égalité, qui n'est consacré par aucune disposition concrète. En quatrième lieu, l'arrêté a instauré une série d'avantages économiques et fiscaux au bénéfice des destinataires remplissant les conditions contenues dans la réglementation. Quant aux navires ne remplissant pas ces conditions, ce qui est le cas de ceux appartenant aux membres de l'Apesco, il aurait été clair qu'ils n'obtiendraient pas ces avantages. Cette prétendue discrimination ne résulterait toutefois pas de la règle, mais du non-respect de cette règle. Ce seraient les personnes concernées qui créeraient elles-mêmes la discrimination en ne se conformant pas à cette règle.

A titre de conclusion, le royaume d'Espagne estime que l'arrêté ministériel a atteint ses objectifs, puisque le nombre de navires de pêche a été ramené de 460 en 1981 à 300 en 1986.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL et la Ceepesca, qui interviennent aussi au soutien de la Commission, font tout d'abord valoir que l'acte d'adhésion prévoit expressément, dans son article 163, que l'établissement des listes périodiques revient de plein droit aux autorités espagnoles.

Comme ni l'acte d'adhésion ni le règlement d'exécution n° 3531/85 ne fournissent de critères pour l'élaboration de ces listes, les autorités espagnoles doivent se conformer à la réglementation espagnole en vigueur, c'est-à-dire à l'arrêté ministériel du 12 juin 1981.

Par ailleurs, les parties intervenantes précitées rappellent que la Commission a pour seule mission de vérifier le contenu des listes soumises par l'administration espagnole. Dans le cas concret, la vérification consisterait à contrôler si les navires inscrits dans le projet de listes figurent à l'annexe IX de l'acte d'adhésion, s'ils ne sont pas sous le coup d'une sanction ou si les données techniques coïncident avec celles qui sont incluses dans cette annexe. Il n'appartiendrait dès lors en aucune manière à la Commission d'analyser, de rejeter ou de confirmer les critères internes suivis par les autorités espagnoles pour élaborer les projets de listes périodiques. En conséquence, le fait d'approuver un projet élaboré conformément à l'arrêté du 12 juin 1981 ne signifierait pas que la Commission appliquerait ce faisant une norme interne de l'ordre juridique espagnol.

Enfin, en ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité des conditions d'accès, les parties intervenantes précitées soulignent d'abord que, sur le plan interne, il n'y aurait pas violation du principe d'égalité de traitement puisque l'arrêté du 12 juin 1981 est un texte à caractère général dont peuvent encore se prévaloir les entreprises de pêche figurant en annexe de cet arrêté. Ensuite, sur le plan communautaire, la différence du point de vue du cumul des droits n'impliquerait pas nécessairement une inégalité de traitement des deux catégories de navires. En effet, l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion n'aurait pas porté préjudice à la situation des navires qui n'avaient pas cumulé de droits puisque l'acte d'adhésion a porté à 150 le nombre des navires autorisés à pêcher simultanément dans les eaux de la CEE, alors que le nombre de ces navires était beaucoup plus faible auparavant.

Enfin, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 ne serait pas non plus applicable au cas visé par l'Apesco aux motifs que, d'une part, le régime prévu par l'acte d'adhésion est un régime provisoire qui déroge au régime communautaire général de conservation et de gestion des ressources de la pêche, et que, d'autre part, l'activité de pêche visée dans l'acte d'adhésion s'exerce dans des eaux qui ne sont pas soumises à la souveraineté ou à la juridiction de l'Espagne.

R. Joliet
Juge rapporteur