ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

25 avril 2002 *

Dans les affaires jointes C-418/00 et C-419/00,

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 Mme C. Vasak et M. G. de Bergues, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

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 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00),

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

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français, 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 pour les campagnes de pêche 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00), et

— en n'ayant pas engagé des 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 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00),

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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), 1er et 11, paragraphes 1 et 2, 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), 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1), et 2, 21, paragraphes 1 et 2, et 31 du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche (JO L 261, p. 1) (C-418/00), ainsi qu'en vertu des articles 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 et 2, 21 et 31 du règlement n° 2847/93, en liaison avec les règlements (CE) n° 3362/94 du Conseil, du 20 décembre 1994, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1995 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 363, p. 1), et n° 3074/95 du Conseil, du 22 décembre 1995, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1996 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 330, p. 1) (C-419/00),

LA COUR (cinquième chambre),

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

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 octobre 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par deux requêtes déposées au greffe de la Cour le 13 novembre 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, deux 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 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00),

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

— en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français, 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 pour les campagnes de pêche 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00), et

— en n'ayant pas engagé des 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 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi que 1995 et 1996 (C-419/00),

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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), 1er et 11, paragraphes 1 et 2, 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), 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1), et 2, 21, paragraphes 1 et 2, et 31 du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche (JO L 261, p. 1) (C-418/00), ainsi qu'en vertu des articles 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 et 2, 21 et 31 du règlement n° 2847/93, en liaison avec les règlements (CE) n° 3362/94 du Conseil, du 20 décembre 1994, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1995 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 363, p. 1), et n° 3074/95 du Conseil, du 22 décembre 1995, fixant, pour certains stocks et groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1996 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 330, p. 1) (C-419/00).

2 Par ordonnance du président de la Cour du 18 janvier 2001, les affaires C-418/00 et C-419/00 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et de l'arrêt, conformément à l'article 43 du règlement du procédure.

Le cadre juridique communautaire

3 Il existe un ensemble de règlements communautaires fixant pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons les totaux admissibles des captures et les conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés. Lorsqu'il s'avère nécessaire de limiter le volume des captures d'une espèce, le total admissible de captures par stock ou groupe de stocks ainsi que la part disponible pour la Communauté sont établis chaque année. 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 pour chacun des stocks considérés.

4 Par ailleurs, lesdits règlements prévoient la mise en place des mesures nécessaires à la réalisation et au respect de ces objectifs, telles que l'inspection de la flotte de pêche, le contrôle des captures, la fermeture de la pêche et des actions pénales ou administratives contre les responsables des dépassements de quotas.

Dispositions concernant les modalités d'utilisation des quotas ainsi que l'inspection de la flotte de pêche et le contrôle des captures

5 L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 dispose:

«Les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués. [...]»

6 À partir du 1er janvier 1993, ce règlement a été remplacé par le règlement nº 3760/92 dont l'article 9, paragraphe 2, impose aux États membres une obligation similaire, dans les termes suivants:

«Chaque année, les États membres informent la Commission des critères qu'ils ont adoptés pour la répartition des disponibilités de pêche qui leur ont été allouées et pour les modalités de leur utilisation, conformément au droit communautaire et à la politique commune de la pêche.»

7 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2241/87, qui fait partie du titre I, intitulé «Inspection et contrôle des bateaux de pêche et de leurs activités», dispose:

«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.»

8 Selon l'article 2 du règlement nº 2241/87, qui fait également partie de son titre I:

«1. L'inspection et le contrôle visés à l'article 1er sont effectués par chaque État membre et, pour le compte de celui-ci, par un service d'inspection nommé par cet État membre.

Dans l'exercice de la tâche qui leur est confiée, les États membres assurent le respect des dispositions et des mesures visées à l'article 1er. En outre, ils conduisent leur action de façon à éviter une ingérence injustifiée dans les activités normales de pêche. Ils veillent également à ce qu'il n'y ait aucune discrimination dans le choix des secteurs et des bateaux à inspecter.

2. Les personnes responsables des bateaux de pêche faisant l'objet d'une inspection apportent leur coopération en facilitant l'inspection effectuée conformément au paragraphe 1.»

9 À compter du 1er janvier 1994, le règlement n° 2241/87 a été remplacé par le règlement n° 2847/93. L'article 2 de celui-ci, qui figure dans le titre I, intitulé «Inspection et contrôle des navires de pêche et de leurs activités», est rédigé comme suit:

«1. Afin d'assurer le respect de l'ensemble de la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre contrôle, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les navires de pêche et contrôle toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes, permettant ainsi la vérification de la mise en œuvre du présent règlement.

2. Les navires de pêche susceptibles d'exercer des activités de pêche, battant pavillon d'un pays tiers et évoluant dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction d'un État membre sont soumis à un régime de communication des mouvements et des captures détenues à bord.

Les États membres communiquent à la Commission les mesures prises pour assurer le respect de ces procédures.

3. Chaque État membre contrôle, en dehors de la zone de pêche communautaire, les activités de ses navires dans les cas où ce contrôle est nécessaire pour assurer le respect de la réglementation communautaire applicable dans ces eaux.

4. Afin d'assurer une inspection aussi efficace et économique que possible, les États membres coordonnent leurs activités de contrôle. Ils peuvent à cet effet établir des programmes d'inspection communs qui leur permettent de contrôler les navires de pêche communautaires dans les eaux visées aux paragraphes 1 et 3. Ils prennent des mesures permettant à leurs autorités compétentes et à la Commission de se tenir périodiquement et mutuellement informées de l'expérience acquise.»

Dispositions concernant la fermeture de la pêche

10 Selon l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87, faisant partie du titre III, intitulé «Interdiction des activités de pêche»:

«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.»

11 À compter du 1er janvier 1994, l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 2241/87 a été remplacé par l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 2847/93, qui fait partie du titre IV, intitulé «Régulation et fermeture des activités de pêche», et qui a en substance le même contenu.

Dispositions concernant une action pénale ou administrative contre les responsables des dépassements de quotas

12 L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87 dispose:

«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.»

13 À dater du 1er janvier 1994, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 a été remplacé par l'article 31 du règlement n° 2847/93, qui fait partie du titre VIII, intitulé «Mesures à prendre en cas de non-respect de la réglementation en vigueur», et qui prévoit:

«1. Les États membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées.

2. Les procédures ouvertes en vertu du paragraphe 1 doivent être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

3. Les sanctions résultant des procédures visées au paragraphe 2 peuvent comprendre, selon la gravité de l'infraction:

— des peines d'amendes,

— la saisie des engins et captures prohibés,

— la saisie conservatoire du navire,

— l'immobilisation temporaire du navire,

— la suspension de la licence,

— le retrait de la licence.

4. Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à ce que l'État membre de débarquement ou de transbordement transfère la poursuite d'une infraction aux autorités compétentes de l'État membre d'enregistrement avec l'accord de ce dernier et à condition que ce transfert soit plus apte à garantir le résultat visé au paragraphe 2. L'État membre de débarquement ou de transbordement notifie tout transfert de ce type à la Commission.»

Les faits et la procédure précontentieuse

14 La Commission a ouvert deux procédures d'infraction séparées contre la République française, relatives, respectivement, aux campagnes de pêche 1991 à 1994 (C-418/00) ainsi qu'à celles de 1995 et de 1996 (C-419/00).

Les campagnes de pêche 1991 à 1994 (C-418/00)

15 Par lettre du 16 janvier 1996, la Commission a attiré l'attention des autorités françaises sur le fait que les stocks de pêche alloués à la République française

pour les campagnes 1991 à 1994 avaient fait l'objet d'une surpêche. Soutenant que les autorités françaises avaient manqué à leurs obligations de contrôle, la Commission les a invitées à fournir les données relatives aux captures et aux débarquements sur lesquelles elles s'étaient fondées pour décider l'arrêt provisoire de la pêche ainsi que toutes les données utiles sur les actions intentées contre les responsables des dépassements de quotas.

16 Par lettre du 16 avril 1996, les autorités françaises ont confirmé l'existence d'une surpêche pour les stocks cités par la Commission dans sa lettre du 16 janvier 1996. Elles ont également indiqué qu'il ne leur avait pas été possible de retrouver les procès-verbaux relatifs aux poursuites engagées contre les responsables des dépassements de quotas.

17 Par lettre de mise en demeure du 27 mars 1998, dans laquelle elle considérait que la République française avait manqué aux obligations lui incombant en matière de gestion et de contrôle de quotas de pêche, notamment en n'interdisant pas en temps utile la pêche lorsque les captures effectuées par les navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français étaient réputées avoir épuisé certains quotas, la Commission a invité la République française à lui présenter ses observations. De plus, faisant valoir qu'elle n'avait reçu aucune information satisfaisante en matière de sanctions de la part des autorités françaises, elle a conclu dans la même lettre que celles-ci n'avaient pas engagé les poursuites imposées par les articles 2 et 31 du règlement n° 2847/93.

18 Dans leur réponse du 7 août 1998, les autorités françaises ont contesté les manquements allégués, en faisant valoir qu'elles avaient pris toutes les dispositions utiles dès que les statistiques de pêche disponibles avaient fait apparaître qu'un quota était épuisé ou en voie d'épuisement.

19 Considérant que ces explications n'étaient pas convaincantes, la Commission a adressé à la République française, par lettre du 30 septembre 1999, un avis motivé.

20 Cet État membre a répondu à l'avis motivé par lettre du 7 décembre 1999. Les autorités françaises n'y contestaient pas les dépassements de quotas relevés par la Commission et reconnaissaient que les dispositions nationales en vigueur à l'époque ne leur avaient pas permis d'imposer la fermeture de la pêche en temps utile. Cependant, elles faisaient valoir qu'une procédure d'urgence avait été mise en œuvre à compter de 1998 afin de permettre de prendre des arrêtés de fermeture de la pêche dans les délais. En ce qui concerne l'absence de sanctions contre les responsables des dépassements de quotas, les autorités françaises expliquaient qu'elles avaient opté pour une gestion collective des quotas de pêche qui pénalisait sur un plan administratif et économique les organisations de producteurs responsables de ces dépassements.

Les campagnes de pêche 1995 et 1996 (C-419/00)

21 Par lettres des 3 février et 11 novembre 1997, la Commission a indiqué aux autorités françaises qu'elles avaient manqué à leurs obligations de contrôle en ce qui concerne les campagnes de pêche 1995 et 1996, étant donné que les quotas alloués à la République française pour lesdites campagnes avaient été dépassés et que des mesures d'interdiction provisoire n'avaient pas été prises en temps utile. Elle les a également invitées à fournir les données relatives aux captures et aux débarquements sur lesquelles elles s'étaient fondées pour décider l'arrêt provisoire de la pêche ainsi que toutes les données utiles sur les actions intentées contre les responsables des dépassements de quotas.

22 Par lettres des 3 avril 1997 et 26 janvier 1998, les autorités françaises ont fait état d'erreurs dans les chiffres présentés par la Commission. De plus, elles ont fait valoir que les arrêtés de fermeture de la pêche avaient été pris dès que les statistiques disponibles avaient fait apparaître qu'un quota était atteint ou dépassé. Elles ont ajouté qu'il ne leur avait pas été possible de retrouver les procès-verbaux relatifs aux poursuites engagées contre les responsables des dépassements de quotas.

23 Considérant que lesdites mesures ne s'étaient pas avérées suffisantes pour empêcher la surpêche intervenue en 1995 et en 1996, la Commission a adressé à la République française, le 4 mars 1999, une lettre de mise en demeure où elle produisait des tableaux faisant apparaître une surpêche des navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français pour une série de onze stocks au cours de ces années. Elle y répétait les griefs selon lesquels les autorités françaises avaient manqué aux obligations leur incombant en matière de gestion et de contrôle de quotas de pêche, notamment en n'interdisant pas en temps utile la pêche lorsque les captures effectuées par lesdits navires étaient réputées avoir épuisé certains quotas et en n'intentant pas des actions pénales ou administratives contre les responsables des dépassements de quotas.

24 Dans leur réponse du 27 avril 1999, les autorités françaises contestaient les manquements allégués, tout particulièrement en ce qui concerne la pêche du maquereau en 1996. Elles auraient pris, pour chacun des stocks cités par la Commission, toutes les dispositions utiles dès qu'il apparaissait qu'un quota était épuisé ou en voie d'épuisement. Selon elles, certains dépassements étaient dus aux débarquements effectués à l'étranger par les navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français, tandis que d'autres résultaient de la poursuite de la pêche entre le moment de la prise de décision de fermeture et celui de son application.

25 Jugeant que ces explications n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a envoyé à la République française, le 30 septembre 1999, un avis motivé.

26 Dans leur réponse du 7 décembre 1999 audit avis, les autorités françaises ne contestaient pas les dépassements de quotas relevés par la Commission, excepté en ce qui concerne le maquereau. Tout en reconnaissant que les dispositions nationales en vigueur à l'époque ne leur avaient pas permis d'imposer la fermeture de la pêche en temps utile, elles faisaient valoir qu'une procédure d'urgence avait été mise en œuvre à compter de 1998 afin de permettre de prendre des arrêtés de fermeture de la pêche dans les délais. En ce qui concerne l'absence

de sanctions contre les responsables des dépassements de quotas, les autorités françaises expliquaient qu'elles avaient opté pour une gestion collective des quotas de pêche qui pénalisait sur un plan administratif et économique les organisations des producteurs responsables de ces dépassements.

27 Considérant que la République française n'avait pas veillé au respect du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, la Commission a introduit les présents recours en manquement.

Sur la recevabilité des recours

28 Dans sa défense, commune aux deux affaires, le gouvernement français s'interroge sur le fondement des recours en faisant valoir que ceux-ci semblent avoir pour objet l'obtention d'une condamnation de principe de la République française en dépit des efforts continus accomplis par celle-ci.

29 Le gouvernement français avait soulevé la même exception dans le cadre du recours en manquement relatif aux campagnes de pêche 1988 et 1990 introduit à son encontre par la Commission. Cette exception a été rejetée par la Cour dans l'arrêt du 1er février 2001, Commission/France (C-333/99, Rec. p. I-1025, points 23 à 25). Plus particulièrement, 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 CE 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; du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 59, et du 1er février 2001, Commission/France, précité, point 23).

30 Les recours sont donc recevables.

Sur le fond

31 La Commission a formulé les quatre griefs suivants contre la République française:

— l'absence de modalités appropriées d'utilisation des quotas, en violation des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 (C-418/00) et 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 (C-418/00 et C-419/00),

— l'absence d'inspection de la flotte de pêche et de contrôle des captures, en violation des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 (C-418/00), 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87 (C-418/00), 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 (C-418/00 et C-419/00) et 2 du règlement n° 2847/93 (C-418/00 et C-419/00),

— la fermeture tardive de la pêche, en violation de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 (C-418/00) et, à partir du 1er janvier 1994, de l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93 (C-418/00 et C-419/00),

— l'absence de sanctions pénales ou administratives, en violation de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 (C-418/00) et, à partir du 1er janvier 1994, de l'article 31 du règlement n° 2847/93 (C-418/00 et C-419/00).

32 Il convient d'analyser les premier et deuxième griefs conjointement.

Arguments des parties

Sur la détermination de modalités appropriées d'utilisation des quotas ainsi que l'absence d'inspection de la flotte de pêche et de contrôle des captures

33 En premier lieu, la Commission fait valoir que les autorités françaises n'ont pas adopté des modalités d'utilisation des quotas suffisamment adaptées et efficaces pour la gestion des quotas des différents types de pêche. Selon elle, des modalités spéciales auraient été particulièrement utiles pour la gestion des quotas au cours du dernier mois des années 1991 à 1996, car elles auraient pu permettre d'affiner et de renforcer le contrôle du rythme de l'utilisation des quotas, ce qui aurait facilité l'adoption d'une interdiction de pêche en temps utile.

34 En second lieu, la Commission soutient que le gouvernement français n'a pas contrôlé suffisamment l'exercice des activités de pêche et n'a pas vérifié de manière appropriée les mises à terre et l'enregistrement des captures. Elle considère que, si des inspections avaient été réalisées de façon efficace, les mesures de fermeture de la pêche auraient pu être prises en temps utile et les quotas de pêche respectés.

35 Plus spécifiquement, la Commission fait valoir que les dépassements de quotas relevés dans les tableaux joints à ses lettres de mise en demeure des 27 mars 1998 et 4 mars 1999 démontrent que les autorités françaises n'ont pas pris en temps utile les mesures de contrôle nécessaires pour prévenir de tels dépassements.

36 Tout en reconnaissant, dans une large mesure, l'existence des dépassements de quotas relevés par la Commission, le gouvernement français indique que, malgré l'amélioration de sa gestion des quotas, il subsistait toujours un problème concernant les captures débarquées à l'étranger par des navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français. Les autorités françaises n'auraient ainsi appris que tardivement l'existence desdites captures et ce retard aurait occasionné des dépassements de quotas. Le gouvernement français fait valoir cependant que, à partir de 1997, ce problème a été réglé et que, en 1998, il n'y a eu aucun dépassement.

37 S'agissant, plus particulièrement, de la campagne de pêche 1996, le gouvernement français conteste les dépassements relevés par la Commission en ce qui concerne le maquereau. À cet égard, il se réfère aux mécanismes de transfert des captures de maquereau entre les stocks Est et Ouest, tels qu'introduits par le règlement n° 3074/95. En substance, une fraction du total admissible des captures du stock Ouest, représentant 65 000 tonnes de maquereau et correspondant aux zones CIEM V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII ainsi que XIV, pourrait être pêchée pendant le dernier trimestre de l'année dans les zones CIEM II a (CE), III a, III b, c, d et IV, qui couvrent le stock Est.

38 Ces mécanismes de transfert autoriseraient les navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français à pêcher en mer du Nord au plus 2 770 tonnes de maquereau qui s'ajouteraient au quota national de 1 270 tonnes attribué pour le stock Est. Il en résulterait que l'écart entre le tonnage capturé par lesdits navires et ce quota doit être imputé sur cette marge de 2 770 tonnes et ne correspond donc pas à un dépassement.

39 Le gouvernement français conteste en outre l'existence d'une surpêche de hareng en zone Vb, Via N et Vib en 1996. Écartant l'argument de la Commission selon lequel celle-ci s'est fondée sur les chiffres communiqués par les autorités françaises en application de l'article 15, paragraphe 1, du règlement

n° 2847/93, il fait valoir que les chiffres mentionnés par la Commission sont erronés et ne correspondent pas au tonnage déclaré par les navires concernés.

Sur la fermeture tardive de la pêche

40 La Commission soutient que, entre 1991 et 1996, les décisions de fermeture de la pêche ont été prises particulièrement tardivement par les autorités françaises, à savoir souvent deux ou trois mois après la date appropriée, et que, dans certains cas, de telles décisions n'ont même jamais été prises.

41 Le gouvernement français fait valoir qu'il n'a pas attendu l'épuisement des quotas de pêche avant de prendre les décisions de fermeture. Celles-ci auraient en effet été prises alors que le niveau connu des captures était inférieur aux quotas. Il précise toutefois qu'un délai de quinze jours s'écoule entre une décision de fermeture et son application par voie de publication au *Journal officiel de la République française*. Les dépassements de quotas résulteraient de la poursuite de la pêche pendant cet intervalle.

Sur l'absence de sanctions pénales ou administratives

42 Rejetant l'argument du gouvernement français selon lequel il ne lui était pas possible de retrouver les procès-verbaux relatifs aux dépassements de quotas en cause et constatant l'absence de preuves détaillées quant aux éventuelles mesures de pénalisation prises à l'encontre des organisations de producteurs, la Commission conclut que les autorités françaises n'ont pas engagé les poursuites requises.

43 Le gouvernement français distingue entre les sanctions d'ordre pénal, qui s'appliquent aux pêcheurs, et celles d'ordre administratif, qui frappent les organisations de producteurs.

44 En ce qui concerne les premières, le gouvernement français fait valoir que les modifications du niveau des captures après la fermeture de la pêche ne résultent pas de la poursuite délictueuse de celle-ci mais de rectifications statistiques relatives aux captures effectuées préalablement à cette fermeture.

45 Ce gouvernement ajoute qu'une surpêche ne peut donner lieu à des poursuites pénales que si elle enfreint un arrêté ministériel de fermeture portant à la fois sur une espèce et une zone de pêche, publié au *Journal officiel de la République française*, et si un agent habilité l'a constatée, ce qui ne pourrait se faire le plus souvent qu'en mer.

46 S'agissant des sanctions administratives, le gouvernement français fait référence à un système, qui confie la gestion collective des quotas nationaux aux organisations de producteurs et qui impose des sanctions d'ordre économique en prévoyant que, lorsque le quota attribué à l'une des organisations de producteurs est dépassé, les quantités correspondant à ce dépassement sont décomptées lors du calcul de la clé de répartition du quota national entre les différentes organisations pour l'année suivante.

47 Le gouvernement français ajoute qu'il est actuellement en train d'élaborer un projet de décret visant à pénaliser de manière appropriée les organisations de producteurs responsables des dépassements de quotas.

Appréciation de la Cour

Sur la détermination de modalités appropriées d'utilisation des quotas ainsi que l'absence d'inspection de la flotte de pêche et de contrôle des captures

48 La Commission fournit à l'appui de ses deux recours des éléments de fait circonstanciés établissant des cas de surpêches répétées dans le temps. Il en est ainsi, par exemple, des dépassements des quotas de pêche pour l'anchois, qui sont passés d'environ 100 % au cours de la campagne de pêche 1991 à 50 % en 1992 et à 67 % en 1994, et de ceux relatifs au merlan, qui sont passés d'environ 10 % en 1992 à 15 % en 1994 et à 10 % en 1995.

49 Il ressort de l'importance des dépassements relevés et de leur répétition dans le temps que les cas de surpêche n'ont pu être que le résultat de l'absence de modalités appropriées d'utilisation des quotas de pêche et d'un manquement aux obligations de contrôle.

50 Il est vrai que, grâce aux efforts du gouvernement français, la marge de dépassement des quotas de pêche s'est sensiblement réduite au cours de la période considérée. Toutefois, une amélioration dans la gestion de ces quotas n'est pas de nature à excuser les manquements constatés (voir arrêt du 1er février 2001, Commission /France, précité, point 36).

51 À cet égard, 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. 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 (voir arrêt du 1er février 2001, Commission/ France, précité, points 36 et 44).

52 L'argumentation du gouvernement français concernant les captures débarquées à l'étranger ne saurait être admise. Il convient en effet de relever que le point 4.2.2 de l'annexe IV du règlement (CEE) n° 2807/83 de la Commission, du 22 septembre 1983, définissant les modalités particulières de l'enregistrement des informations relatives aux captures de poisson par les États membres (JO L 276, p. 1), prévoit que les capitaines de navires doivent envoyer aux autorités compétentes l'original du journal de bord et de la déclaration de débarquement dans un délai d'au maximum 48 heures à compter de la fin des opérations de débarquement. La communication desdits documents aurait dû permettre aux autorités françaises d'être directement informées des captures débarquées à l'étranger par les navires battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français. La répétition des dépassements semble indiquer que la République française n'a pas assuré le respect de ces obligations d'information.

53 S'agissant des dépassements de quotas pour le maquereau au cours de la campagne de pêche 1996, il est vrai que, selon les dispositions du règlement n° 3074/95, le gouvernement français est autorisé, pour assurer une meilleure exploitation de ces quotas, à transférer 2 770 tonnes de maquereau des zones II a (sauf la zone communautaire), V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII ainsi que XIV à des zones adjacentes. Toutefois, les mécanismes de transfert des captures de maquereau, visés dans l'annexe audit règlement, limitent à la période du 1er octobre au 31 décembre 1996 les possibilités d'un tel transfert de pêche vers les eaux communautaires de la division CIEM IV a.

54 En l'occurrence, la Commission a relevé que le quota global de 1 270 tonnes pour le maquereau dans les zones II a, III a, b, c, d et IV avait été dépassé au cours du mois de novembre 1996. Le gouvernement français n'a pas démontré que les 88 tonnes correspondant à l'écart entre le tonnage capturé et son quota avaient été capturées uniquement dans la zone CIEM IV a, à l'exclusion des autres zones faisant l'objet du présent recours en manquement.

55 En ce qui concerne la surpêche de hareng en 1996, la Commission n'est pas tenue de prendre en considération des chiffres nouveaux qui ne lui ont été communiqués qu'après l'expiration du délai prescrit à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 2847/93.

56 Il y a donc lieu de constater que, pour les campagnes de pêche 1991 à 1996, en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués et en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée des mises à terre et de l'enregistrement des captures, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, 9, paragraphe 2, du règlement n° 3760/92 et 2 du règlement n° 2847/93.

Sur la fermeture tardive de la pêche

57 Le respect des obligations incombant aux États membres en vertu du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche s'avère impératif afin d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées.

58 Pour ces motifs, la Cour a déjà jugé 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 (voir arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France, C-52/95, Rec. p. I-4443, points 29 et 30). Cette interprétation vaut également pour l'article 21,

paragraphe 2, du règlement n° 2847/93 dont le texte est, en substance, identique à celui de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, qu'il remplace.

59 En outre, 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 arrêts du 8 juin 1993, Commission/Pays Bas, C-52/91, Rec. p. I-3069, point 36, et du 1er février 2001, Commission/France, précité, point 54).

60 Il s'ensuit qu'un État membre ne saurait invoquer un retard dû au délai de transmission de données ou à l'attente de la publication d'une décision pour justifier le défaut de mise en œuvre en temps utile de mesures appropriées pour interdire la pêche. Bien au contraire, un État membre est obligé de prendre en compte de tels délais administratifs lorsqu'il fixe la date de fermeture de la pêche.

61 Il y a donc lieu de constater que, en n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français, 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, la République française a manqué, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1991 à 1993, aux obligations lui incombant en vertu de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 et, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1994 à 1996, à celles lui incombant en vertu de l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93.

Sur l'absence de sanctions pénales ou administratives

62 En cas de violation de la réglementation communautaire en matière de conservation et de contrôle de la pêche, les autorités compétentes d'un État

membre sont tenues d'intenter une action pénale ou administrative contre les responsables, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2241/87. Une même obligation incombe aux États membres, depuis le 1er janvier 1994, en vertu de l'article 31, paragraphe 1, du règlement nº 2847/93.

63 S'agissant de l'argument du gouvernement français portant sur des rectifications statistiques, il suffit de constater qu'un État membre ne saurait exciper de l'insuffisance statistique de son système de contrôle pour justifier son manquement aux obligations résultant du droit communautaire.

64 Concernant l'argument de ce gouvernement tiré de la nécessité de constater les infractions, le plus souvent en mer, pour pouvoir appliquer une sanction pénale, la Cour a déjà jugé que ces 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 (voir arrêt du 1er février 2001, Commission/France, précité, point 53).

65 Pour ce qui est des sanctions d'ordre administratif, les mesures prises pendant les campagnes de pêche 1995 et 1996 ne satisfaisaient pas aux exigences de l'article 31, paragraphe 2, du règlement nº 2847/93. Contrairement aux objectifs dudit article, le système utilisé par les autorités françaises, qui prévoit pour les organisations de producteurs responsables d'un dépassement de quotas un simple réajustement l'année suivante, ne produit pas un effet proportionné à la gravité de l'infraction. De plus, en ne privant pas immédiatement les responsables de l'infraction du profit économique qu'ils en ont tiré, ce système ne joue aucun rôle de dissuasion véritable.

66 Par ailleurs, le fait que le gouvernement français élabore un projet de décret visant à pénaliser de manière appropriée les organisations de producteurs responsables des dépassements de quotas est sans pertinence dans le cadre des présents recours. En effet, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 15 mars 2001, Commission/France, C-147/00, Rec. p. I-2387, point 26).

67 Il y a donc lieu de constater que, en n'ayant pas engagé des actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, la République française a manqué, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1991 à 1993, aux obligations lui incombant en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 et, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1994 à 1996, à celles lui incombant en vertu de l'article 31 du règlement n° 2847/93.

Sur les dépens

68 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 ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Pour les campagnes de pêche 1991 à 1996, en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués et en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle des activités de pêche ainsi que par une inspection appropriée des mises à terre et de l'enregistrement des captures, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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, 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, 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, et 2 du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

En n'ayant pas interdit provisoirement la pêche effectuée par les navires de pêche battant pavillon français ou enregistrés sur le territoire français, 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, la République française a manqué, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1991 à 1993, aux obligations lui incombant en vertu de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 et, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1994 à 1996, à celles lui incombant en vertu de l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93.

En n'ayant pas engagé des actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, la République française a manqué, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1991 à 1993, aux obligations lui incombant en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 et, en ce qui concerne les campagnes de pêche 1994 à 1996, à celles lui incombant en vertu de l'article 31 du règlement n° 2847/93.

2) **La République française est condamnée aux dépens.**

Jann Edward Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 avril 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

P. Jann