CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL MME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 5 mars 2002 [1]

I — Introduction

1. Le présent recours en manquement vise le comportement des autorités britanniques dans la gestion des quotas de pêche pour les campagnes de 1985 à 1988 et 1990. Dans la procédure parallèle C-140/00, la Commission soulève des griefs similaires en ce qui concerne les campagnes de pêche de 1991 à 1996.

2. Pour sa défense, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir essentiellement que la Commission n'a pas apporté la preuve des violations du traité CE qu'elle allègue, sans contester dans l'ensemble les cas de surpêche incriminés par la Commission pour les années en cause. Par conséquent, la présente affaire concerne avant tout la question de la charge de la preuve.

3. La Cour de justice s'est déjà prononcée sur cette question dans son arrêt du 1^er février 2001, Commission/France [2]. Par conséquent, il convient d'examiner si, en l'espèce, des points de vue nouveaux qui pourraient découler notamment des arguments du gouvernement du Royaume-Uni militeraient contre la transposition des points de vue qui sont à la base de cet arrêt. Si tel ne devait pas être le cas, la question de savoir si l'argumentation de la Commission justifie ou non les constatations demandées serait déterminante.

II — Cadre juridique

4. Aux termes de son article 1^er, le règlement (CEE) n° 170/83 [3] 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.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — C-333/99, Rec. p. I-1025. Sur cette question, voir également nos conclusions dans l'affaire Commission/France, (C-418/00 et C-419/00, Rec. p. I-3969, p. I-3972).

3 — Règlement du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). Ce règlement a été abrogé et remplacé par le 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).

5. 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. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, les mesures du paragraphe 1 peuvent, entre autres, prévoir la limitation de l'effort de pêche, notamment par la limitation des captures.

6. En vertu de l'article 3 du règlement n° 170/83, 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, la part disponible pour la Communauté ainsi que, le cas échéant, le total admissible des captures octroyé aux pays tiers et les conditions particulières pour les activités de pêche sont établis chaque année. Selon l'article 4 du 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.

7. Sur la base de cette disposition, le règlement (CEE) n° 1/85 du Conseil [4], le règlement (CEE) n° 3721/85 du Conseil [5], le règlement (CEE) n° 4034/86 du Conseil [6], le règlement (CEE) n° 3977/87 du Conseil [7] et le règlement (CEE) n° 4047/89 du Conseil [8] ont octroyé au Royaume-Uni des quotas de pêche pour les années 1985 à 1988 et 1990.

8. En ce qui concerne la gestion des quotas, l'article 5, paragraphe 2, du règlement

4 — Règlement du 19 décembre 1984, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles provisoires des captures pour 1985 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 1, p. 1). Ce règlement a été modifié par le règlement n° 800/85 du Conseil, du 26 mars 1985, portant deuxième modification du règlement n° 1/85 (JO L 89, p. 4), par le règlement (CEE) n° 2756/85 du Conseil, du 27 septembre 1985, portant troisième modification du règlement n° 1/85 (JO L 259, p. 68), et par le règlement (CEE) n° 3720/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, portant quatrième modification du règlement n° 1/85 (JO L 361, p. 1).

5 — Règlement du 20 décembre 1985, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1986 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 361, p. 5). Ce règlement a été modifié par le règlement (CEE) n° 3777/85 du Conseil, du 31 décembre 1985 (JO L 363, p. 1), par le règlement (CEE) n° 114/86 du Conseil, du 20 janvier 1986, prorogeant jusqu'au 31 décembre 1986 l'applicabilité des règlements n° 3721/85, (CEE) n° 3730/85, (CEE) n° 3734/85 et n° 3777/85 concernant le secteur de la pêche (JO L 17, p. 4), par le règlement (CEE) n° 2057/86 du Conseil, du 25 juin 1986, portant troisième modification du règlement n° 3721/85 (JO L 176, p. 3), par le règlement (CEE) n° 2374/86 du Conseil, du 24 juillet 1986, portant quatrième modification du règlement n° 3721/85 (JO L 206, p. 4), et par le règlement(CEE) n° 3221/86 du Conseil, du 21 octobre 1986, portant cinquième modification du règlement n° 3721/85 (JO L 300, p. 2).

6 — Règlement du 22 décembre 1986, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles des captures pour 1987 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés (JO L 376, p. 39). Ce règlement a été modifié par le règlement (CEE) n° 1365/87 du Conseil, du 18 mai 1987, (JO L 129, p. 15), par le règlement (CEE) n° 1880/87 du Conseil, du 30 juin 1987 (JO L 179, p. 4), par le règlement (CEE) n° 2999/87 du Conseil, du 5 octobre 1987 (JO L 285, p. 2), et par le règlement (CEE) n° 3545/87 du Conseil, du 23 novembre 1987, portant quatrième modification du règlement n° 4034/86 (JO L 337, p. 7).

7 — Règlement 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). Ce règlement a été modifié par le règlement (CEE) n° 3173/88 du Conseil, du 14 octobre 1988 (JO L 282, p. 30), par le règlement (CEE) n° 3286/88 du Conseil, du 20 octobre 1988 (JO L 292, p. 3), et par le règlement (CEE) n° 3472/88 du Conseil, du 7 novembre 1988 (JO L 305, p. 12).

8 — Règlement 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). Ce règlement a été modifié par le règlement (CEE) n° 738/90 du Conseil, du 22 mars 1990 (JO L 82, p. 7), par le règlement (CEE) n° 1874/90 du Conseil, du 27 juin 1991, portant deuxième modification du règlement n° 4047/89 (JO L 171, p. 1), et par le règlement (CEE) n° 1887/90 du Conseil, du 29 juin 1991, portant troisième modification du règlement n° 4047/89 (JO L 172, p. 1).

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».

9. Les conditions pour la mise en œuvre de cette obligation ont tout d'abord été fixées dans le règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil [9]. Ce règlement fixe pour les captures effectuées par les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre des règles de contrôle afin de s'assurer du respect des limitations des possibilités de pêche. Ces règles comportaient des dispositions concernant l'inspection par les autorités des États membres des bateaux de pêche et de leurs activités tant en mer que dans les ports. En outre, les États membres devaient faire un rapport périodiquement à la Commission sur leurs activités d'inspection et sur les mesures prises à l'égard des violations éventuelles des règles communes en matière de pêche.

10. Dans sa version originale, l'article 1^er du règlement n° 2057/82 disposait notamment:

«1. À l'intérieur des ports situés sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, chaque État membre inspecte les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre afin d'assurer le respect de toute réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle.

2. Si, à l'issue d'une inspection effectuée en vertu du paragraphe 1, les autorités compétentes d'un État membre constatent qu'un bateau de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistré dans un État membre ne respecte pas la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, elles intentent une action pénale ou administrative contre le capitaine de ce bateau.»

11. Au 1^er janvier 1986, le règlement n° 2057/82 a été modifié par le règlement (CEE) n° 3723/85 du Conseil [10]. L'obligation pour les États membres d'intenter une action pénale ou administrative en cas de violation des mesures de conservation et de contrôle a été élargie en ce sens que de telles actions ne doivent plus être intentées uniquement contre le capitaine, mais également contre toute autre personne responsable.

12. Au 1^er janvier 1987, l'article 1^er du règlement n° 2057/82 a été de nouveau

9 — Règlement du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (JO L 220, p. 1).

10 — Règlement du 20 décembre 1985, modifiant le règlement n° 2057/82 (JO L 361, p. 42).

modifié [11]. Sa version modifiée dispose notamment:

«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 de poissons et d'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.»

13. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2057/82, tel que modifié par le règlement n° 3723/85, le capitaine ou son mandataire, après chaque voyage, soumet aux autorités de l'État membre dont il utilise les lieux de débarquement une déclaration concernant les quantités débarquées et les lieux de captures. En vertu du paragraphe 2, il incombe aux États membres de vérifier l'exactitude de ces données.

14. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2057/82, tel que modifié par le règlement n° 4027/86, le capitaine informe l'État membre dont son bateau bat pavillon ou dans lequel son bateau est enregistré, entre autres, des quantités et lieux de captures dans la mesure où ils concernent des stocks soumis à un quota, s'il a transbordé les captures concernées sur un autre bateau ou s'il les a débarquées en dehors de la Communauté.

15. L'article 10 du règlement n° 2057/82, tel que modifié par le règlement n° 4027/86, 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.

11 — Règlement (CEE) n° 4027/86 du Conseil, du 18 décembre 1986, modifiant le règlement n° 2057/82 (JO L 376, p. 4).

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.

3. À la suite d'une notification faite en vertu du paragraphe 2 ou de sa propre initiative, la Commission fixe, sur la base des informations disponibles, la date à laquelle, pour un stock ou un groupe de stocks, les captures soumises à un TAC, un quota ou une autre forme de limitation quantitative et effectuées par les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre sont censées avoir épuisé le quota, l'allocation ou la part disponible pour cet État membre ou, le cas échéant, pour la Communauté.

À l'occasion de l'appréciation de la situation visée au premier alinéa, la Commission avise les États membres concernés des perspectives d'arrêt d'une pêcherie consécutive à l'épuisement d'un TAC.»

16. Le 1^er août 1987, le règlement n° 2057/82 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil [12]. Ce règlement, qui, à son tour, a été abrogé le 1^er janvier 1994, codifie les différentes versions du règlement n° 2057/82. Par conséquent, les articles 1^er et 11 du règlement n° 2241/87 correspondaient aux articles 1^er et 10 du règlement n° 2057/82, tel que modifié par le règlement n° 4027/86.

17. L'article 9 du règlement n° 2241/87 disposait notamment:

«1. Les États membres veillent à ce que toutes les mises à terre, effectuées par des bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre, de stocks ou groupes de stocks soumis à des TAC ou à des quotas soient enregistrées. [...]

2. Chaque État membre notifie à la Commission, avant le 15 de chaque mois, les

12 — Règlement du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1).

quantités de chaque stock ou groupe de stocks soumises à des TAC ou à des quotas mises à terre au cours du mois précédent et lui communique toute information reçue au titre des articles 7 et 8.

Les notifications à la Commission indiquent le lieu des captures tel que spécifié aux articles 5 et 6, ainsi que la nationalité des bateaux de pêche en question.

Sans préjudice des autres dispositions du présent paragraphe, les États membres fournissent à la Commission, à sa demande, lorsque les captures de stocks ou groupes de stocks soumises à des TAC ou à des quotas risquent d'atteindre le niveau des TAC ou des quotas, des informations plus détaillées ou plus fréquentes que ledit paragraphe ne l'exige.

3. La Commission informe les États membres des notifications qu'elle a reçues au titre du présent article, dans un délai ne dépassant pas 10 jours à compter de la date à laquelle elle a reçu ces notifications.

4. Chaque État membre doit conserver ou faire conserver les documents soumis à ses autorités compétentes conformément aux articles 5 et 6 et aux modalités particulières de ces articles, de manière à pouvoir remonter à ces documents, qui sont à la base des notifications à la Commission visées au paragraphe 2, pendant une période de trois ans à compter du début de l'année suivant celle au cours de laquelle les mises à terre en question ont été effectuées.»

III — Faits, procédure et conclusions

A — *Faits et procédure*

18. La Commission reproche essentiellement au Royaume-Uni d'avoir dépassé les quotas de captures alloués à cet État membre pour différents stocks de poissons au cours des années 1985 à 1988, ainsi qu'en 1990.

19. Par lettres du 2 octobre 1986, du 13 mai 1987 et du 26 mars 1991, la Commission a attiré l'attention du gouvernement du Royaume-Uni sur les dépassements des quotas de captures pour différents stocks de poissons en 1985.

20. Dans sa lettre, elle reprochait notamment aux autorités britanniques de ne pas

avoir pris des mesures pour éviter ces dépassements, en violation des règles applicables du droit communautaire.

21. Le Royaume-Uni a répondu aux différentes lettres de mise en demeure le 9 décembre 1986, le 11 juin 1987 et le 16 mai 1991 en ce qui concerne la surpêche en 1985, le 10 novembre 1987 et le 16 mai 1991 en ce qui concerne la surpêche en 1986, le 28 juin 1989 et le 16 mai 1991 en ce qui concerne la surpêche en 1987, le 22 juillet 1991 en ce qui concerne la surpêche en 1988 et le 19 avril 1993 en ce qui concerne la surpêche en 1990.

22. Dans ses réponses, le gouvernement du Royaume-Uni a invoqué de nombreuses raisons pour expliquer les surpêches en cause. Il a notamment fait valoir des mises à terre imprévisibles et inattendues de stocks, les mauvaises conditions météorologiques et des déclarations tardives concernant les débarquements effectués en Espagne par des bateaux de pêche qui, certes, battaient pavillon anglais ou qui étaient enregistrés au Royaume-Uni, mais qui opéraient au départ de ports espagnols (ci-après les «navires anglo-espagnols»).

23. Étant donné que, selon la Commission, ces lettres n'écartaient pas le soupçon d'une violation du traité CE, la Commission a transmis le 21 novembre 1988 au Royaume-Uni un avis motivé concernant l'année 1985. Un avis motivé concernant l'année 1986 a été transmis au Royaume-Uni le 9 février 1989. L'avis motivé du 1^er octobre 1992 concerne les années 1985, 1986 et 1987. Enfin, l'avis motivé du 17 avril 1996 concerne les années 1988 et 1990.

24. Le Royaume-Uni a répondu à ces avis motivés par lettres du 8 février 1989, 17 avril 1989 et 5 février 1993 en ce qui concerne les années 1985 à 1987, et par une lettre du 13 juillet 1996 en ce qui concerne les années 1988 et 1990. Dans ces lettres, le gouvernement du Royaume-Uni mentionne notamment des mesures relatives à un meilleur recensement des activités des navires anglo-espagnols, qui, selon lui, auraient dû éviter une surpêche ultérieure.

La campagne de pêche 1985

25. En ce qui concerne l'année 1985, la Commission fonde son recours sur neuf de cas, d'une part, de surpêche, d'autre part, de pêche dans des zones dans lesquelles le Royaume-Uni ne dispose pas de quotas [13]. Dans leur lettre du 11 juin 1987 en réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission du 2 octobre 1986, les autorités britanniques auraient fait valoir que six de ces cas pouvaient être mis en rapport, du moins en partie, avec les navires anglo-espagnols.

13 — Ci-après les «pêches en zone non autorisée».

La campagne de pêche 1986

26. En ce qui concerne l'année 1986, la Commission base son recours sur quatre cas de surpêche et sur un cas de pêche en zone non autorisée.

27. En ce qui concerne la pêche de la sole dans les zones V b (zone CE), VI, XII et XIV, le Royaume-Uni aurait certes fait valoir que les captures se seraient déjà élevées à la mi-novembre à 14 tonnes — sur 15 autorisées —, de sorte que la pêche a été interdite le 29 novembre 1986. D'après les chiffres dont disposait la Commission, le quota de 15 tonnes aurait déjà été épuisé en octobre, de sorte que la capture aurait déjà dû être interdite à cette époque. En dépit de cela, après que la pêche a été interdite, 3 tonnes auraient encore été débarquées, selon la Commission, avant la fin de l'année.

28. En ce qui concerne la pêche de la sole dans la zone VII a, les autorités britanniques auraient expliqué qu'une partie de la surpêche était le fait des navires anglo-espagnols. En outre, elles auraient imposé déjà le 13 octobre une limitation de 10 % de la pêche; cette restriction se serait toutefois avérée insuffisante en raison d'une hausse inattendue de la pêche, de sorte que la pêche a été interdite le 15 novembre. À cela, la Commission rétorque que la limitation n'est intervenue qu'à une époque où 707 des 720 tonnes avaient été débarquées. En outre, selon la Commission, les mises à terre se seraient poursuivies après l'interdiction, de sorte que, en toute hypothèse, 5 tonnes auraient été pêchées après cette interdiction.

29. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la surpêche de merlu et de cabillaud était aussi en partie due aux navires anglo-espagnols. En ce qui concerne le cabillaud, le gouvernement du Royaume-Uni aurait fait valoir qu'un nombre important de mises à terre auraient été effectuées par de petits navires, qui ne sont pas soumis aux règles relatives au journal de bord.

30. Enfin, dans leur lettre du 17 avril 1989, les autorités britanniques auraient reconnu que la pêche de la lingue bleue et de la lingue se serait poursuivie même après que la Commission a ordonné la suspension de la pêche au 15 octobre.

La campagne de pêche 1987

31. En ce qui concerne l'année 1987, la Commission fonde son recours sur deux cas de surpêche et six cas de pêche en zone non autorisée.

La campagne de pêche 1988

32. En ce qui concerne l'année 1988, la Commission fonde son recours sur un cas de surpêche de maquereaux.

33. La Commission fait observer que les autorités britanniques, après l'adoption du règlement (CEE) n° 3165/88 de la Commission [14], à la demande et avec le concours de la Commission, ont ouvert une enquête sur les déclarations de captures de maquereaux par les navires britanniques.

34. Sur la base des résultats de l'enquête, la Commission était d'avis que, sur les quantités déclarées dans les journaux de bord comme pêchées dans la zone VI, 50 245,9 tonnes avaient été en réalité pêchées dans la zone IV. Par conséquent, la Commission a décidé d'attribuer 25 000 tonnes à cette dernière zone, sur la base d'une estimation prudente selon elle, mais en étant tout à fait consciente, dans le même temps, que, si de nombreuses déclarations de mises à terre concernant une quantité totale de 32 000 tonnes n'avaient pas été perdues, il serait peut-être apparu qu'une partie des quantités réattribuées aurait dû en réalité être attribuée à d'autres zones.

14 — Règlement du 14 octobre 1988, concernant l'arrêt de la pêche du maquereau par les navires battant pavillon du Royaume-Uni (JO L 282, p. 18).

35. Bien que le niveau de la surpêche de maquereaux ait toujours fait l'objet d'un litige entre le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait contesté ni la surpêche en tant que telle ni le fait qu'une partie de cette surpêche serait le fait de captures illégales dans la zone IV. Dans ses lettres du 22 juillet 1991 et du 13 juillet 1996, le gouvernement du Royaume-Uni aurait admis des incohérences — résultant d'une comparaison des informations dont disposait la Commission et du contenu des journaux de bord —, mais aurait cependant attribué ces incohérences aux mauvaises conditions météorologiques.

La campagne de pêche 1990

36. En ce qui concerne l'année 1990, la Commission fonde son recours sur quatre cas de surpêche.

37. En ce qui concerne la sole et la plie, la Commission fait valoir que, sans une intervention rapide, un dépassement des quotas de pêche serait intervenu déjà à la fin du mois d'octobre. Toutefois, selon la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pas pris de mesures de contrôle. D'après le gouvernement du Royaume-Uni, ces cas de dépassement seraient dus à des problèmes informatiques ainsi qu'à une augmentation considérable et imprévisible des mises à terre aux Pays-Bas.

38. En ce qui concerne la pêche de cabillaud dans les eaux territoriales norvégiennes du Nord, la Commission fait valoir que les prises cumulées britanniques s'élevaient à 2 571 tonnes à la fin du mois de mai et qu'elles auraient encore augmenté de 2 tonnes jusqu'à la fin du mois de décembre, bien que les autorités britanniques aient interdit la pêche le 27 avril.

B — *Conclusions des parties*

39. Sur la base des réponses des autorités britanniques à ses avis motivés, la Commission estime que le Royaume-Uni, au cours des cinq années en cause, n'a pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, et a, par conséquent, introduit le présent recours. Par requête enregistrée au greffe de la Cour de justice le 30 novembre 1999, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater, pour chacune des années de 1985 à 1988 et 1990, que, en omettant:

— de mettre en place les règles détaillées appropriées pour l'utilisation des quotas qui lui ont été attribués,

— de procéder aux inspections et aux autres contrôles exigés par les règlements communautaires applicables,

— d'interdire provisoirement la pêche de certains stocks lorsque le quota pertinent était épuisé,

— de prendre (en 1988 uniquement) des mesures suffisantes pour éviter des fausses déclarations de mises à terre de maquereaux,

— d'engager des poursuites administratives ou pénales à l'encontre des capitaines de bateaux commettant des infractions aux règlements ou à l'encontre de toute autre personne responsable de ces infractions,

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu a) de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 [15] et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2057/82 [16] (pour la période allant jusqu'au 1er août 1987) et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87 [17] (pour la période suivante); b) de

15 — Cité à la note 3.
16 — Cité à la note 9.
17 — Cité à la note 12.

l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 et de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, c) de l'article 9 du règlement n° 2241/87 et d) de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 ou de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2241/87, combiné à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83;

2) condamner le Royaume-Uni aux dépens.

40. Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours au motif qu'il est non fondé et condamner la Commission aux dépens.

IV — Appréciation juridique

41. Dans tous les moyens des parties se pose la question de savoir si la Commission a suffisamment démontré les violations qu'elle allègue. Avant d'examiner les moyens particuliers, il convient donc d'examiner la question de la charge de la preuve dans un recours en manquement qui a pour objet le respect de la réglementation communautaire en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques.

A — *Généralités sur la charge de la preuve*

42. Le gouvernement du Royaume-Uni ne conteste pas qu'une importante surpêche est survenue dans les années 1985 à 1988 et 1990 (ci-après la «période en cause»). De même, les chiffres sur lesquels s'est basée la Commission dans sa requête — à deux exceptions près — ne sont pas contestés. En revanche, le gouvernement du Royaume-Uni conteste les conclusions selon lesquels les autorités nationales compétentes n'auraient pas veillé au respect des dispositions applicables et que le non-respect des quotas de pêche en cause serait dû à cela.

43. Le gouvernement du Royaume-Uni base essentiellement sa défense sur le fait que la Commission aurait certes prouvé quelques cas de surpêche, mais n'aurait pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe en ce qui concerne les constatations générales incriminées. En particulier, selon le gouvernement du Royaume-Uni, la Commission n'aurait pas prouvé que des mesures déterminées n'auraient pas été prises. Au contraire, selon le gouvernement du Royaume-Uni, elle se serait contentée de parvenir à cette conclusion sur la base de quelques cas de surpêche, ce qui ne suffit pas pour satisfaire aux conditions de la charge de la preuve.

44. C'est à juste titre que le gouvernement du Royaume-Uni fonde ses considérations sur le principe selon lequel la Commission,

dans un recours en manquement, ne saurait se fonder sur une simple présomption, mais doit avancer des faits précis et concrets [18].

45. Lorsqu'on applique ce principe aux procédures concernant le respect de la réglementation communautaire en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, il convient toutefois de renvoyer à l'arrêt du 1er février 2001 dans l'affaire Commission/France [19]. La Cour a déclaré qu'«[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» [20].

46. Par conséquent, il convient de constater que le recours de la Commission dans une procédure ayant pour objet le respect de la réglementation communautaire en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques ne doit pas être rejeté comme infondé au seul motif qu'il se base — simplement — sur quelques cas de surpêche. Seuls quelques cas de surpêche dans les États membres peuvent sérieusement compromettre les objectifs de la réglementation communautaire en raison de leur éventuel effet cumulatif. Par conséquent, il n'est que logique que, d'après l'arrêt du 1er février 2001, Commission/France, la constatation d'une violation des obligations prévues dans les règlements concernés ne dépende pas du nombre de cas de surpêche en cause, mais de leur importance relative et de la répétition des surpêches.

47. En outre, c'est à juste titre que la Commission fait observer que la réglementation communautaire n'impose pas des mesures précises pour garantir le respect des quotas. Au contraire, il incomberait à l'État membre de choisir des mesures ayant le plus de chances de succès compte tenu des circonstances locales. Par conséquent, on ne saurait exiger de la Commission qu'elle prouve quelle(s) mesure(s) il aurait fallu prendre pour éviter une surpêche.

48. La solution retenue par la Cour de justice dans son arrêt du 1er février 2001, Commission/France semble à plusieurs points de vue pertinente.

18 — 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).

19 — Cité à la note 2.

20 — Arrêt cité à la note 2, point 35. À ce sujet, voir également nos conclusions présentées le 11 octobre 2001 dans l'affaire Commission/France (C-418/00 et C-419/00, citée à la note 2).

49. En premier lieu, il convient d'observer que la charge de la preuve est ainsi organisée qu'aucune partie ne doit apporter une preuve négative — et donc extrêmement difficile à rapporter. Ainsi, la Commission ne doit pas non plus démontrer la non-adoption de mesures appropriées. Cela rappelle la jurisprudence de la Cour de justice relative à la preuve des violations des dispositions en matière d'organisation des marchés, en rapport avec l'apurement des comptes FEOGA, qui justifie une répartition similaire de la charge de la preuve notamment par le fait que l'État membre est plus à même d'apporter une preuve positive [21].

50. Dans le domaine de la politique commune de la pêche, on tient compte de ces objectifs en ce que les États membres sont en principe tenus à un résultat, à savoir le respect des quotas de pêche qui leur ont été alloués, ce qui constitue, à son tour, la condition indispensable pour atteindre les objectifs de l'article 1^er du règlement n° 170/83. Par conséquent, il faudra revenir en détail sur cette considération lors de l'appréciation des conclusions.

21 — Voir arrêt du 13 septembre 2001, Espagne/Commission (C-374/99, Rec. p. I-5943, point 15): «[S]'il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, la Commission n'est toutefois pas tenue de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par elles [...]» ainsi que les conclusions de l'avocat général Geelhoed, au point 44: «C'est à l'État membre qu'il appartient alors de prouver — sur la base de données dont lui seul dispose — que la Commission a fait une appréciation erronée des faits, ou les a qualifiés de façon injuste».

B — *Les modalités appropriées pour l'utilisation des quotas de pêche n'ont pas été fixées*

1. Arguments des parties

51. D'après la Commission, il ressort de l'obligation incombant aux États membres, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, c'est-à-dire conformément aux dispositions communautaires applicables, de fixer les détails de l'utilisation des quotas qui leur ont été alloués, que les États membres doivent également veiller au respect des mesures adoptées, ce qui, à son tour, suppose que soient fixées des sanctions appropriées. Bien que le problème résultant de la mise à terre en dehors du Royaume-Uni était connu depuis longtemps, la Commission affirme que les cas de surpêche se sont poursuivis tout au long de la période en cause, ce qui la pousse à conclure que le Royaume-Uni n'a pas prévu de modalités pour une utilisation appropriée des quotas de pêche et que les autorités nationales compétentes n'ont pas suffisamment contrôlé leur respect.

52. La Commission fait en outre valoir que les autorités britanniques ne se sont pas assurées que l'ensemble des prises a effectivement été communiqué. De même, selon la Commission, les autorités britanniques n'auraient pas mis en place un système

d'analyse de l'ensemble des informations afin de pouvoir ordonner à temps la suspension provisoire des activités de pêche. En outre, affirme la Commission, le respect de tels ordres n'aurait pas été garanti. Enfin, d'après la Commission, les autorités britanniques n'auraient pas cherché à soumettre les navires anglo-espagnols à un contrôle régulier au Royaume-Uni. Il en résulterait, selon la Commission, une violation des obligations découlant de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2057/82 (pour la période allant jusqu'au 1er août 1987) et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87 (pour la période postérieure au 1er août 1987).

53. Conformément à sa ligne de défense générale [22], le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que l'on ne saurait déduire un éventuel défaut du système de contrôle au cours de la période en cause de cas de surpêche isolés, étant donné que cela aboutirait à une présomption illégale [23].

54. Le gouvernement du Royaume-Uni invoque en outre les moyens en hommes et en matériel dont il disposait.

55. Dans la mesure où la Commission invoque l'absence de mesures déterminées, le gouvernement du Royaume-Uni renvoie à l'arrêt du 28 octobre 1999, Commission/Autriche [24], d'après lequel la Commission doit indiquer spécifiquement à l'État membre concerné qu'il doit procéder à l'adoption d'une mesure déterminée si elle entend faire du défaut d'adoption de cette mesure l'objet de son recours en manquement.

2. Appréciation

56. En premier lieu, il convient de constater que la Commission a prouvé l'existence d'un important nombre de cas de surpêche au cours de la période en cause. À cet égard, il convient de souligner que les chiffres cités par la Commission sont restés, pour l'essentiel, incontestés.

57. À la lumière de l'affaire Commission/France (C-333/99) [25], on ne saurait accueillir l'argument du gouvernement du Royaume-Uni relatif à la répartition de la charge de la preuve. On peut à juste titre déduire du niveau des quantités de surpêche et de la répétition des cas de surpêche que les cas de surpêche incriminés n'ont été possibles que parce que les autorités compétentes de l'État membre n'ont pas satisfait à leurs obligations de contrôle ou n'y ont pas suffisamment satisfait [26]. Par conséquent, l'argument du gouvernement du Royaume-Uni selon lequel la Commission se serait basée sur une simple présomption n'est pas fondé.

22 — Voir, ci-dessus, points 43 et suiv.

23 — Voir la jurisprudence citée à la note 18.

24 — C-328/96, Rec. p. I-7479, point 39.

25 — Citée à la note 2.

26 — Voir également les points 43 et suiv. ci-dessus.

58. De même, il est erroné d'invoquer le nombre de quotas respectés. L'appréciation du respect de la réglementation communautaire en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques ne saurait dépendre, compte tenu de l'objectif de conservation de certains stocks, de la question de savoir si la majorité des quotas alloués à l'État membre a été respectée. Au contraire, il importe de savoir dans quelle mesure l'État membre a respecté chacun des quotas particuliers qui lui a été alloué.

59. L'arrêt précité du 28 octobre 1999 ne change rien à cette appréciation. Dans cette affaire, la Commission a déduit une violation du traité CE de la non-adoption d'une mesure. Dans la présente affaire, il n'est cependant pas question de l'adoption ou du défaut d'adoption d'une mesure concrète, mais de l'absence d'un résultat déterminé. En ce qui concerne la détermination des modalités d'utilisation des quotas de pêche, le droit communautaire ne prescrit en effet pas l'adoption de mesures déterminées, mais uniquement l'adoption de mesures qui assurent le respect des quotas alloués à l'État membre concerné. Le choix des mesures adoptées reste en principe du ressort des États membres. Compte tenu des cas de surpêche démontrés par la Commission, il importe peu, pour que le recours soit couronné de succès, qu'aucune mesure n'a été adoptée ou que seules des mesures insuffisantes ont été adoptées.

60. Il convient également de souligner que, d'après le propre argument du gouvernement du Royaume-Uni, une part importante des cas de surpêche est le fait des navires anglo-espagnols. Cela confirme le grief de la Commission selon lequel les autorités britanniques ne sont pas parvenues à soumettre régulièrement les navires anglo-espagnols à un contrôle au Royaume-Uni.

61. Il ressort de tout ce qui précède que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, combiné à l'article 1^er, paragraphe 1, du règlement n° 2057/82, et de l'article 1^er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, en ce qu'il n'a pas fixé les détails nécessaires pour l'utilisation des quotas qui lui ont été alloués pour les campagnes de pêche 1985 à 1988 et 1990 et en ce que, au cours de ces années, il n'a pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces de poissons par une surveillance suffisante des activités de pêche et un contrôle approprié de la flotte de pêche, des mises à terre et de l'enregistrement des pêches.

C — *Absence d'enregistrement des mises à terre de certaines prises de maquereaux en 1988*

1. Arguments des parties

62. La Commission fait valoir que l'article 9 du règlement n° 2241/87 impose

à chaque État membre non seulement de veiller à l'enregistrement des mises à terre par les navires battant pavillon de l'État membre concerné ou enregistrés dans cet État membre et de transmettre les informations correspondantes à la Commission dans un délai déterminé, mais également de veiller à ce que les informations enregistrées et communiquées correspondent à la réalité. Cependant, selon la Commission, les autorités britanniques n'auraient pas pris de mesures pour garantir en 1988 que les zones dans lesquelles les maquereaux ont été péchés ont été correctement enregistrées ou ultérieurement rectifiées.

63. De son côté, le Royaume-Uni fait valoir que la Commission n'a pas démontré les irrégularités. D'ailleurs, selon le Royaume-Uni, la Commission se serait fondée sur une estimation pour déterminer le niveau des quantités excédentaires. Indépendamment de cela, le gouvernement du Royaume-Uni souligne que l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 impose uniquement de transmettre à la Commission, dans les délais, les informations qui ressortent du contenu des journaux de bord. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le Royaume-Uni aurait également satisfait à cette obligation.

64. Ici également, le gouvernement du Royaume-Uni considère que l'argument de la Commission n'est pas suffisant, étant donné que cette dernière n'aurait pas mentionné les mesures qu'elle estimait nécessaires. Les enquêtes menées par les autorités nationales, en collaboration avec la Commission, n'auraient pas permis, selon le gouvernement du Royaume-Uni, de faire apparaître de nouveaux faits en ce qui concerne les lieux de pêche effectifs. Par conséquent, affirme le gouvernement du Royaume-Uni, il était impossible, d'une part, de rectifier les données déjà transmises, et, d'autre part, d'intenter des actions pénales ou administratives à l'encontre des personnes responsables.

65. Dans son mémoire en réplique, la Commission souligne le fait que le système de l'enregistrement des pêches constitue une condition essentielle pour l'adoption de mesures destinées à éviter le dépassement des quotas, de sorte que l'exactitude des déclarations est déterminante. D'ailleurs, selon la Commission, le Royaume-Uni méconnaîtrait le fait que tous les États membres, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, devaient veiller à ce que toutes les mises à terre d'un stock ou d'un groupe de stocks soumis à un TAC ou à un quota soient mentionnées dans un registre. En outre, la Commission invoque une violation de l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 2241/87, au motif que les documents relatifs aux quantités en cause n'ont pas été régulièrement conservés.

66. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la Commission se base, à ce propos, sur une lettre qui n'a pas été jointe à la requête. Compte tenu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, les

prétendues violations de l'article 9, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 2241/87 auraient été en outre invoquées tardivement, affirme le gouvernement du Royaume-Uni.

2. Appréciation

67. Le deuxième moyen est le seul moyen qui est spécifique au cas d'espèce. Toutefois, on pourrait l'examiner sur la base des principes déjà cités [27].

68. Il convient d'observer que le Royaume-Uni admet en principe les problèmes liés à l'incertitude quant aux lieux de pêche des quotas de maquereaux en cause et sur lesquels, selon lui, la Commission s'est basée. Les enquêtes menées par les autorités britanniques à cet égard ont fait apparaître, en tout cas, que les données enregistrées relatives aux lieux de pêche étaient en partie inexactes, sans que l'on puisse attribuer avec certitude les quantités concernées à la zone exacte.

69. Il faut donc supposer que l'inexactitude d'une partie des données relatives aux prises de maquereaux en 1988 est démontrée.

70. En outre, il faut reconnaître que la Commission a raison quand elle déclare que l'obligation incombant aux États membres en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 ne se limite pas à transmettre dans les délais à la Commission les données établies par ses autorités. Le bon fonctionnement de la réglementation communautaire dépend en effet essentiellement de la fiabilité des données récoltées par les États membres. D'une part, elles sont utiles aux États membres eux-mêmes, afin que ces derniers puissent adopter à temps les mesures nécessaires, dans un cas particulier, pour éviter le dépassement des quotas; d'autre part, elles sont également la condition indispensable pour les activités de contrôle de la Commission dans ce domaine. Il convient ici également de rappeler l'article 10 CE, aux termes duquel les États membres facilitent aux institutions de la Communauté l'accomplissement de leur mission.

71. Conformément à cela, l'obligation incombant aux États membres en vertu de l'article 9, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87 ne saurait se limiter à transmettre à la Commission simplement dans les délais les données qu'ils ont récoltées. Au contraire, ils doivent au moins raisonnablement veiller à ce que les données erronées soient écartées ou, en cas de doute quant à l'exactitude des données, ils doivent contribuer, autant que possible, à un éclaircissement rapide des faits. Il convient d'ailleurs de faire observer que, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, les États membres sont notamment tenus à indiquer dans leurs communications à la Commission le lieu

27 — Voir points 43 et suiv. ci-dessus.

des pêches. Si l'exactitude de ces données n'était pas déterminante, cette obligation serait vaine [28].

72. Par conséquent, l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87 semble déjà violé par le fait que les autorités britanniques n'ont pas suffisamment veillé à ce que, en 1988, une importante quantité de maquereaux soit régulièrement enregistrée par les autorités nationales compétentes.

73. Il y a violation de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 en cas de transmission de données non fiables et en cas d'absence d'efforts pour rectifier ultérieurement les données transmises. Le fait que les preuves n'étaient pas suffisantes pour intenter une action pénale ou administrative ne suffit pas, à lui seul, pour justifier cette violation.

74. Conformément aux principes relatifs à la charge de la preuve exposés au début [29], la Commission a, selon nous, démontré à suffisance une violation de l'article 9, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87. Elle a en effet démontré que les données transmises par le gouvernement du Royaume-Uni étaient manifestement largement non fiables. Toutefois, il en ressort que les autorités britanniques, en 1988, ne se sont pas assurées qu'on leur avait transmis des données correctes ni que les données qu'elles avaient transmises à la Commission étaient suffisamment fiables.

75. En ce qui concerne la conservation de tels documents, qui constituent le fondement des communications de chaque État membre à la Commission, cette dernière n'a pas indiqué dans quelle mesure le Royaume-Uni avait manqué à l'obligation qui lui incombe. Par conséquent, on ne saurait constater une violation de l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 2241/87.

76. Ce faisant, il convient de constater que le Royaume-Uni a manqué, en 1988, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2241/87, en ce qu'il n'a pas adopté de mesures suffisantes pour garantir des informations correctes relatives aux mises à terre de maquereaux.

28 — Voir également l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87: «Les États membres prennent les mesures nécessaires pour vérifier l'exactitude des déclarations faites».

29 — Voir points 43 et suiv. ci-dessus.

D — *Suspension tardive des activités de pêche*

1. Arguments des parties

77. En citant la jurisprudence [30], la Commission fait valoir qu'il ressort de l'article 10 du règlement n° 2057/82 ainsi que de l'article 11 du règlement n° 2241/87 que les États membres sont tenus de prendre à temps toutes les mesures nécessaires pour empêcher un dépassement des quotas alloués aux États membres aux fins de la conservation des ressources halieutiques. L'exigence d'une action en temps utile comportait l'obligation, déjà avant l'épuisement des quotas, de prendre des mesures contraignantes pour interdire jusqu'à nouvel ordre toute activité de pêche concernée. Selon la Commission, dans l'ensemble des cas, les autorités britanniques soit n'auraient absolument pas agi, soit auraient agi tardivement.

78. De son côté, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir qu'il y a obligation de suspendre provisoirement toute activité de pêche uniquement lorsque l'épuisement des quotas est effectivement prévisible. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, dans le cas d'espèce, la Commission n'aurait toutefois pas démontré qu'une suspension pour épuisement prévisible des quotas ferait défaut. Elle ne mentionnait que dans cinq cas [31] des chiffres concrets, sans toutefois tenir compte de certaines explications [32].

79. Dans son mémoire en réplique, la Commission examine, laissant sciemment de côté les cas de pêche en zone interdite, les cas particuliers de surpêche. Ce faisant, elle constate que le gouvernement du Royaume-Uni ne conteste pas que les quotas en cause étaient déjà épuisés à l'époque de l'entrée en vigueur des ordres d'interdiction respectifs. En outre, la Commission aurait démontré, chiffres à l'appui, que les quotas étaient déjà épuisés à l'époque de l'entrée en vigueur des interdictions. Selon la Commission, il ressort de l'arrêt Commission/Pays-Bas [33] qu'elle satisfait à l'obligation de preuve ne serait-ce qu'en mentionnant les quantités qui, à l'époque de l'entrée en vigueur des interdictions, ont été péchées. Selon la Commission, seul ce moment est déterminant également en l'espèce.

2. Appréciation

80. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice [34], les États membres sont

30 — Arrêts du 20 mars 1990, Commission/France (cité à la note 18, point 20); du 31 mars 1991, Commission/France (cité à la note 18, point 20), et du 7 décembre 1995, Commission/France (C-52/95, Rec. p. I-4443, point 29).

31 — La sole dans les zones V b, VI, XII et XIV en 1986; la sole dans les zones VII a en 1986; la plie dans la zone VII f et g en 1990; la sole dans les zones II et IV en 1990, et la sole dans la zone VII e en 1997.

32 — Voir, à cet égard, les points 27 et suiv. et 37 et suiv. ci-dessus.

33 — Cité à la note 18, point 13.

34 — Voir, entre autres, l'arrêt du 1^er février 2001, Commission/France cité à la note 2, ainsi que les références qui y sont citées.

tenus, en vertu de l'article 10 du règlement n° 2057/82 ou de l'article 11 du règlement n° 2241/87 [35], déjà avant l'épuisement des quotas, de prendre des mesures contraignantes pour interdire jusqu'à nouvel ordre toute activité de pêche.

81. En premier lieu, il convient de faire observer qu'une violation des dispositions précitées ne saurait dépendre de la preuve de quantités de captures déterminées par la Commission, lorsque, de l'aveu même de l'État membre, ce dernier n'a pris aucune mesure en dépit du dépassement des quotas. Le fait que la Commission n'a fourni des chiffres que dans cinq cas [36] s'explique par le fait que, dans les autres cas, absolument aucune mesure n'a été prise pour interdire provisoirement les activités de pêche.

82. L'absence de mesures dans les cas de surpêche de 1985 à 1987 a été expliquée par le gouvernement du Royaume-Uni principalement par le fait que ces surpêches étaient le fait des navires anglo-espagnols. Ce faisant, d'après le gouvernement du Royaume-Uni, il aurait été difficile de déterminer à temps les quantités pêchées, ce qui, à son tour, expliquerait la date d'adoption des mesures en cause.

83. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle efficace. 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 [37].

84. Pour ce motif, il est exclu d'invoquer des difficultés pratiques — telles les mises à terre en Espagne mentionnées par le gouvernement du Royaume-Uni, ainsi que les fluctuations des quantités débarquées dans les autres États membres ou dans les États tiers. Cela vaut d'autant plus que ces difficultés n'étaient en aucune manière insurmontables et que la réglementation communautaire avait réglé la transmission de données entre les États membres ainsi qu'avec les États tiers [38].

85. Enfin, il convient de se ranger à l'avis de la Commission, selon lequel le retrait des licences de pêche en 1990 pour les bateaux de pêche ayant une longueur supérieure à 10 mètres n'équivaut pas à une interdiction provisoire des activités de pêche, dans la mesure où tous les bateaux ne sont pas visés par cette mesure.

35 — En vertu de l'arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France (cité à la note 30), l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 fonde la même obligation des États membres que l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82.

36 — Voir note 34.

37 — Arrêts du 1er février 2001, Commission/France (cité à la note 2, point 44); du 7 décembre 1995, Commission/France (cité à la note 30), et du 20 mars 1990, Commission/France (cité à la note 18).

38 — Voir, par exemple, les articles 6 et 7 du règlement n° 2057/82.

86. Ce faisant, dans tous les cas dans lesquels une mesure a été adoptée, la Commission a démontré à suffisance, sur la base des quantités qui ont été pêchées à l'époque de l'entrée en vigueur des interdictions, que le Royaume-Uni n'était pas parvenu à adopter à temps une suspension provisoire des activités de pêche, avant l'épuisement des quotas en cause qui lui avaient été alloués.

87. Il ressort de tout ce qui précède que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 et de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, en ce qu'il n'a pas interdit la pêche de certains stocks, ou qu'il ne l'a pas interdite à temps, lorsque les quotas correspondants ont été épuisés par les captures.

E — *Absence de sanctions pénales ou administratives*

1. Arguments des parties

88. La Commission est d'avis que les États membres, en vertu de l'article 1^er, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82, dans la version applicable, et de l'article 1^er du règlement n° 2241/87, étaient tenus d'intenter des actions pénales ou administratives à l'encontre de toutes les personnes responsables — des violations des dispositions relatives aux mesures de conservation et de contrôle [39]. Selon la Commission, les difficultés pratiques, telle l'absence d'éléments de preuve suffisants alléguée par le gouvernement du Royaume-Uni, ne seraient en outre pas susceptibles de justifier la carence des autorités britanniques. De même, affirme la Commission, la circonstance que les navires «responsables» auraient agi en dehors des eaux territoriales ne constitue pas une justification.

89. De son côté, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, selon la jurisprudence [40], la Commission doit avancer «des faits précis et concrets» dont il doit ressortir que les autorités compétentes d'un État membre ont systématiquement omis de poursuivre les personnes responsables de telles infractions. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la Commission n'aurait toutefois pas apporté cette preuve; elle n'aurait pas pu avancer un seul cas dans lequel les autorités britanniques n'auraient pas agi en dépit d'éléments de preuve évidents et suffisants.

90. En ce qui concerne les navires anglo-espagnols, le gouvernement du Royaume-Uni fait en outre valoir que les autorités

39 — Dans sa version originale, l'article 1^er du règlement n° 2057/82 ne vise que les capitaines; une obligation plus étendue, conforme au texte des versions ultérieures, découle toutefois implicitement de l'article 10 CE.

40 — Arrêts Commission/Pays-Bas (cité à la note 18, points 18 à 20) et du 17 décembre 1995, Commission/France (cité à la note 30, points 33 à 36).

britanniques n'ont obtenu des autorités espagnoles aucune information suffisante relative aux violations commises par des navires enregistrés Royaume-Uni. Ce n'est qu'avec le règlement (CEE) n° 3483/88 du Conseil [41], affirme le gouvernement du Royaume-Uni, qu'ont été jetées les bases d'une amélioration de la coopération entre États membres.

91. Dans son mémoire en duplique, le gouvernement du Royaume-Uni examine enfin les actions qui auraient dû être intentées à l'époque des faits à l'encontre des personnes responsables de certaines violations.

2. Appréciation

92. Il convient tout d'abord de constater que l'obligation d'intenter une action pénale ou administrative en cas de non-respect des dispositions relatives aux mesures de conservation et de contrôle, ainsi qu'en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82, que ce soit dans sa version originale ou dans sa version modifiée par les règlements n° 3723/85 et n° 4027/86, ainsi qu'en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, a en principe existé. Se pose la question de savoir si la Commission a démontré une violation de cette obligation par le Royaume-Uni à l'époque des faits.

93. Étant donné que la violation de l'obligation est contestée en l'espèce, il semble également nécessaire d'examiner la question de la charge de la preuve.

94. Il ressort certes de la jurisprudence que la Commission doit avancer «des faits précis et concrets» en ce qui concerne la violation alléguée de l'obligation [42]. La conclusion consistant à imposer à la Commission l'obligation de démontrer une absence systématique de mesures de poursuite ne ressort toutefois ni de la jurisprudence ni de considérations pratiques.

95. Dans l'arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France [43], la Cour de justice s'est exprimée sur la signification de l'obligation en cause au regard des objectifs poursuivis par la réglementation communautaire [44]. Étant donné que, dans cette affaire, la violation de l'obligation n'était toutefois pas contestée [45], la Cour de justice ne devait pas examiner les éléments de preuve.

96. Si la Commission devait démontrer une carence systématique de l'État membre, elle

41 — Règlement du 7 novembre 1988, modifiant le règlement n° 2241/87 (JO L 306, p. 2).

42 — Arrêt Commission/Pays-Bas, cité à la note 18, point 20.

43 — Cité à la note 30.

44 — Voir le point 35 de l'arrêt cité: «Si les autorités compétentes d'un État membre s'abstenaient systématiquement de poursuivre les responsables de telles infractions, tant la conservation et la gestion des ressources de pêche que l'application uniforme de la politique commune de la pêche seraient compromises».

45 — Cela ressort du point 33 de l'arrêt cité.

devrait apporter une preuve négative. À la lumière des considérations de principe précitées [46], il semble indiqué de ne pas exiger de la Commission d'administrer une telle preuve.

97. En l'espèce, la Commission a en tout cas démontré que, tout au long de la procédure préalable, le Royaume-Uni, en violation des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du règlement n° 2057/82 et de l'article 4 du règlement n° 2241/87, ne lui avait communiqué aucune information relative à d'éventuelles procédures de ce type. Au contraire, le gouvernement du Royaume-Uni s'est limité à invoquer des difficultés qui résulteraient du fait que la plupart des navires battant pavillon britannique responsables de surpêche n'auraient pas opéré dans ses propres eaux territoriales. Ce faisant, le Royaume-Uni invoque une difficulté pratique qui toutefois, selon une jurisprudence constante, n'est pas susceptible de justifier une violation d'une obligation [47].

98. On ne saurait non plus accueillir l'argument du gouvernement du Royaume-Uni selon lequel une obligation d'intenter une action pénale ou administrative était exclue, étant donné que les éléments de preuve étaient insuffisants au regard du droit national. On peut en effet attribuer cette absence de preuves suffisantes au fait que les autorités nationales n'ont pas suffisamment surveillé les opérations de pêche et les activités qui y sont liées, en violation des obligations communautaires. Par conséquent, cet argument revient finalement à vouloir justifier une autre violation du droit communautaire par une première violation.

99. Enfin, il convient d'examiner dans quelle mesure on peut tenir compte des éléments de preuve avancés par les autorités britanniques dans l'annexe de leur mémoire en duplique. Une prise en compte pourrait en effet être exclue en vertu de l'article 42, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement de procédure, aux termes duquel il faut motiver les retards. À titre de justification, le gouvernement du Royaume-Uni invoque le retard pris pour engager la procédure, qui aurait rendu plus difficile la compilation des informations. Même si les faits se sont déroulés, en partie, il y a longtemps, cela ne saurait toutefois pas expliquer pourquoi le Royaume-Uni n'a pas examiné ce point déjà au cours de la procédure préalable. Par conséquent, cette justification semble insuffisante [48].

100. Par conséquent, il ressort des considérations qui précèdent que le Royaume-Uni

46 — À cet égard, voir les points 49 et suiv. ci-dessus.

47 — Voir, entre autres, l'arrêt du 20 mars 1990, Commission/France (cité à la note 18, point 23).

48 — Il convient également ici de renvoyer à l'article 10 CE. En ce qui concerne le contenu des informations communiquées, on remarque, entre autres, qu'il n'en ressort pas que des actions ont été intentées dans un nombre significatif de cas.

a violé l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 et l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87, combiné à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 en ce qu'il n'a pas intenté d'action pénale ou administrative à l'encontre des capitaines des navires qui ont violé les dispositions précitées ou à l'encontre d'autres personnes responsables de telles violations.

V — Les dépens

101. En vertu de l'article 62, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Étant donné que le Royaume-Uni a succombé et que la Commission a conclu à ce qu'il soit condamné aux dépens, il convient de condamner le Royaume-Uni aux dépens.

VI — Conclusion

102. Pour les motifs qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) Le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu a) de l'article 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, de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (pour la période allant jusqu'au 1er août 1987), et de l'article 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 (pour la période suivante); b) de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 et de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87; c) de l'article 9 du règlement n° 2241/87 et d) de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement

n° 2057/82 et de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 en combinaison avec l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 en omettant, pour chacune des années de 1985 à 1988 et 1990:

— de mettre en place les règles détaillées appropriées pour l'utilisation des quotas qui lui ont été attribués,

— de procéder aux inspections et aux autres contrôles exigés par les règlements communautaires applicables,

— d'interdire provisoirement la pêche de certains stocks lorsque le quota pertinent était épuisé,

— de prendre (en 1988 uniquement) des mesures suffisantes pour éviter des fausses déclarations de mises à terre de maquereaux,

— d'engager des poursuites administratives ou pénales à l'encontre des capitaines de bateaux commettant des infractions aux règlements ou à l'encontre de toute autre personne responsable de ces infractions.

2) Le Royaume-Uni est condamné aux dépens.»