CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 10 janvier 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, engagée en application de l'article 169 du traité instituant la Communauté économique européenne, la Commission soutient que la République française a omis en 1986 de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect des quotas pour certains stocks de poissons.

2. Les principaux règlements communautaires en cause dans la présente affaire sont les mêmes que ceux dont il a été question dans l'affaire C-62/89, Commission/France, arrêt du 20 mars 1990 (Rec. p. I-925), et les dispositions pertinentes de ces règlements sont exposées dans le rapport d'audience et dans les conclusions présentées dans l'affaire précitée aussi bien que dans le rapport d'audience rédigé pour la présente affaire. Aux fins de la présente affaire, il suffit donc de se référer à deux dispositions essentielles: premièrement, 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 (JO L 24, p. 1), qui dispose que les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués; deuxièmement, l'article 10, paragraphe 2, 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 (JO L 220, p. 1), qui dispose que:

« Chaque État membre fixe la date à laquelle la capture d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quotas, effectués par les bateaux de pêche battant son propre pavillon ou enregistrés sur son territoire, sont réputés avoir épuisé le quota qui lui est applicable pour ce stock ou pour ce groupe de stocks. Il interdit provisoirement, à compter de cette date, la pêche des poissons de ce stock ou de ce groupe de stocks par lesdits bateaux... »

3. Le règlement (CEE) n° 3730/85 du Conseil, du 20 décembre 1985 (JO L 361, p. 66), a réparti certains quotas entre les États membres pour les navires pêchant dans la zone économique de la Norvège et dans la zone de pêche située autour de Jan Mayen. Ce règlement a autorisé pour la France pour 1986 un quota de capture de 65 tonnes pour les « autres espèces (captures accessoires) ».

4. Le règlement (CEE) n° 3732/85 du Conseil, du 20 décembre 1985 (JO L 361, p. 76), a réparti les quotas de capture entre les États membres pour les navires pêchant dans les eaux des îles Féroé. Pour 1986, ce règlement a attribué à la France un quota de capture de 440 tonnes de rascasse.

* Langue originale: l'anglais.

5. L'étendue des surpêches dans les deux cas n'est pas litigieuse. Pour ce qui est des « autres espèces » dans les eaux norvégiennes, le quota de capture alloué à la France était épuisé au mois de septembre 1986, et les navires français ont continué à pêcher jusqu'à atteindre un total de 105 tonnes. Le quota initial en rascasse pour les eaux féringiennes était épuisé en mai 1986, et, par télex du 12 mai 1986 annexé à la requête, les autorités françaises ont demandé à la Commission de clore la pêche. Au commencement de juin 1986, ce quota a été porté à 510 tonnes à la suite d'un échange de quotas avec un autre État membre, en application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 170/83. Cependant, ce quota augmenté a pratiquement été épuisé vers la fin de septembre (506 tonnes) et l'a été complètement au milieu de novembre 1986. Les navires français ont capturé au total 617 tonnes de rascasse dans les eaux féringiennes en 1986.

6. Il n'est pas contesté que la France n'a pris elle-même aucune mesure pour interdire la pêche des poissons soumis aux deux quotas précités lorsqu'il est apparu que leur épuisement était imminent. C'est la Commission qui a dû prendre les mesures nécessaires à la place du gouvernement français, en agissant conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 2057/82. Le règlement (CEE) n° 1601/86 de la Commission (JO L 140, p. 22), qui a été adopté en réponse au télex du 12 mai 1986 et qui est entré en vigueur le 27 mai 1986, a interdit aux navires français de continuer à pêcher la rascasse dans les eaux féringiennes. Le règlement (CEE) n° 3465/86 de la Commission (JO L 319, p. 29), qui est entré en vigueur le 14 novembre 1986, a ordonné l'arrêt des pêches des « autres espèces » dans les zones norvégiennes pertinentes.

7. Dans la requête qu'elle a présentée dans la présente procédure, la Commission demande qu'il soit constaté que, en n'assurant pas le respect des quotas qui lui avaient été attribués pour l'année 1986 pour les captures d'autres espèces dans les eaux norvégiennes et de rascasse dans les eaux des îles Féroé, la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82, en liaison avec l'article 1er des règlements nos 3730/85 et 3732/85.

8. Comme dans l'affaire C-62/89, Commission/France, précitée, la Commission se fonde, en substance, sur la carence de la France qui n'aurait pas interdit provisoirement la pêche pour les stocks concernés dès que l'épuisement des quotas paraissait imminent, comme l'exige l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82. Au point 17 de l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-62/89, la Cour a jugé qu'il résulte de cette disposition que les États membres sont tenus de prendre en temps utile toutes mesures nécessaires pour prévenir le dépassement des quotas en cause.

9. La France cherche à justifier le fait qu'elle n'a pas pris les mesures prévues par l'article 10, paragraphe 2, en faisant valoir quatre arguments principaux. Puisque trois de ces arguments ont déjà été examinés par la Cour dans l'affaire C-62/89, précitée, il nous est possible de les traiter rapidement.

10. En premier lieu, la France a attiré l'attention sur les difficultés pratiques de prévision de l'épuisement imminent des quotas. Les pêcheries en cause étaient très éloignées, de sorte que les informations en matière de captures, une fois reçues avaient

des chances d'être déjà dépassées. Dans le cas des quotas relatifs aux autres espèces dans les zones norvégiennes, ces difficultés étaient aggravées par le fait que le quota pertinent pour la France était très peu élevé, alors que les capacités des navires pêchant dans les eaux norvégiennes étaient très importantes. En outre, la France a fait valoir que le règlement (CEE) n° 2807/83 de la Commission, du 22 septembre 1983 (JO L 276, p. 1), qui prévoit l'utilisation de journaux de bord standardisés par les capitaines de navires pour noter les captures, n'était pas applicable avant le 1er avril 1986 et que l'établissement d'un système de statistiques permettant de fournir cette information a nécessité une période d'adaptation.

11. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt C-62/89 (point 23), 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 cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche de surmonter ces difficultés en prenant les mesures appropriées.

12. A cet égard, les mesures de contrôle visées dans le règlement n° 2057/82, notamment en ses articles 6 et 9, qui prévoient que toutes les mises à terre doivent être vérifiées et enregistrées, auraient dû, si elles avaient été mises en œuvre correctement, fournir aux autorités françaises suffisamment d'éléments d'information pour leur permettre de prévoir l'épuisement des quotas et d'agir en conséquence. Si la France considérait ces mesures comme insuffisantes, elle avait la faculté de prévoir des règles supplémentaires plus strictes, en application de l'article 14 du règlement n° 2057/82. La Commission souligne, notamment, que la France aurait pu exiger des capitaines de navires qu'ils transmettent par radio les informations dont ils disposaient sur les captures ou introduire un système de licence en application duquel les navires seraient autorisés par avance à capturer une certaine quantité de poissons soumis aux quotas.

13. En ce qui concerne la nécessité d'une période d'adaptation pour mettre en place un système permettant de rassembler et de traiter l'information fournie par les journaux de bord, il faut souligner que le règlement n° 2807/83 (qui est entré en vigueur le 1er avril 1985 et non le 1er avril 1986) n'a fait que prescrire un type standard de journal de bord, alors que l'obligation de tenir un journal de bord était déjà prévue à l'article 3 du règlement n° 2057/82, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1983. Il n'était pas déraisonnable, en 1986, de s'attendre que la France ait mis en place un système lui permettant d'exploiter de manière efficace les informations fournies par les journaux de bord.

14. Par ailleurs, les mesures prises par la France pour ce qui est du quota de capture de rascasse jettent le doute sur ses allégations selon lesquelles elle n'aurait pu recueillir les informations nécessaires en raison de difficultés pratiques. Comme la Commission le souligne, le tableau des pêches qui lui a été transmis par les autorités françaises et qui figure en annexe à la réplique dans la présente affaire indique que 373 tonnes sur un quota initial de 440 tonnes avaient déjà été pêchées à la fin d'avril: pourtant, la France était en mesure, moins de deux semaines plus tard, dans son télex du 12 mai 1986, d'indiquer à la Commission que le quota avait été épuisé. Comme la Commission le souligne, cela

prouve que les autorités françaises étaient en mesure d'être informées rapidement de l'épuisement du quota, au moins en ce qui concerne la rascasse.

15. En second lieu, la France tire argument de l'incertitude quant à l'appréciation de l'importance du dépassement des deux quotas ou à la réalité même du dépassement. A cet égard, la France attire l'attention sur l'absence d'harmonisation au niveau communautaire des coefficients de conversion que les États membres appliquent aux captures débarquées (poissons vidés) pour calculer le tonnage de capture en poids vif. La France soutient, également, que certaines eaux dans lesquelles les captures de rascasse ont été effectuées font l'objet de contestations de juridiction entre le Royaume-Uni et les îles Féroé.

16. Quant au coefficient de conversion, comme la Cour l'a souligné en réponse au même argument, au point 28 de son arrêt dans l'affaire C-62/89 précitée, les autorités françaises ont elles-mêmes fait usage de ce coefficient pour déterminer les chiffres de capture communiqués à la Commission. Dans ces conditions, la République française n'est pas fondée à contester la fiabilité de ce mode de calcul. De plus, même à supposer qu'une marge d'incertitude existe, elle est, de toute façon, limitée et ne saurait certainement pas expliquer un dépassement des quotas aussi considérable — en pourcentage: 21 % s'agissant du quota augmenté pour la rascasse et 60 % s'agissant du quota pour les « autres espèces ».

17. L'argument concernant la contestation de juridiction alléguée a été également soulevé dans l'affaire C-62/89. Au point 30 de l'arrêt rendu dans l'affaire précitée, la Cour a souligné que l'article 2, sous b), de l'accord de 1976 sur les pêches entre la Communauté, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local des îles Féroé, d'autre part, les autorités féringiennes déterminent annuellement les parts attribuées aux navires de pêche de la Communauté ainsi que les zones relevant de leur juridiction à l'intérieur desquelles ces parts peuvent être pêchées. La liste des parts et des zones de pêche est transmise à la Commission, et cet élément d'information sert de base à la répartition des quotas entre les États membres. La Cour a jugé que, en l'absence de toute réserve dans cet accord en ce qui concerne une prétendue contestation de juridiction et à défaut de toute contestation à propos de la zone indiquée par les autorités féringiennes de la part de l'État membre prétendument intéressé, la France n'a pas réussi à mettre en doute que l'ensemble des captures retenues par la Commission dans le cadre de cette procédure a été pêché dans la zone relevant de la juridiction en matière de pêche des îles Féroé. Puisque la France n'a fait valoir aucun argument supplémentaire ni fourni aucun élément nouveau d'information dans le cadre de la présente procédure, il me semble que la même conclusion doit s'appliquer dans la présente affaire.

18. En troisième lieu, la France fait observer que le quota global dont la Communauté bénéficiait dans les eaux norvégiennes et féringiennes pour les stocks en question n'a pas été dépassé en 1986 et que, par conséquent, le dépassement des quotas nationaux n'a fait obstacle ni aux objectifs de conservation visés par la législation communautaire ni aux accords passés par la Communauté avec les pays tiers concernés. Cet argument a été également examiné par la Cour dans l'affaire C-62/89. Dans l'affaire précitée, la Cour a jugé (au

point 32 de l'arrêt) que le total des quantités communautaires capturées dans les eaux féringiennes en 1985, dont le chiffre n'est apparu qu'après la fin de l'année en cause, n'est pas de nature à affecter les obligations qu'avait un État membre de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour prévenir l'épuisement du quota national qui lui avait été alloué.

19. Enfin, la France fait valoir deux nouveaux arguments par lesquels elle vise essentiellement à mettre en cause le critère appliqué par la Commission lorsqu'elle évalue la gestion et le contrôle des quotas par un État membre. En premier lieu, la France soutient que la Commision, lorsqu'elle décide ou non d'introduire une procédure en application de l'article 169 pour dépassement des quotas, ne devrait pas tenir compte des surpêches par rapport au quota global, mais devrait apprécier ces surpêches par référence à leur valeur absolue, c'est-à-dire en termes de tonnage. A cet égard, la Commission devrait comparer la marge de dépassement des quotas pertinents et celle des autres quotas dont elle a pourtant estimé qu'elle était insignifiante; elle devrait également prendre en considération les capacités des navires qui utilisent les quotas. En second lieu, lors de l'appréciation de la gravité du retard intervenu entre la date d'épuisement des quotas et la date de clôture de la pêche, la Commission devrait tenir compte des délais fixés par la législation communautaire, qui impose aux capitaines des navires de communiquer les informations contenues dans leurs journaux de bord aux autorités nationales, au moins tous les 15 jours et, en tout état de cause, dans les 48 heures du débarquement, et qui donne aux États membres une période de 15 jours pour communiquer à la Commission leur déclaration mensuelle de prise.

20. S'agissant du premier argument, une évaluation de l'importance du dépassement d'un quota en se référant à sa valeur absolue, c'est-à-dire en termes de tonnage, est dépourvue d'intérêt, comme le souligne la Commission, puisque les quotas attribués à la France ou à d'autres États membres varient considérablement en quantités. D'autre part, une évaluation en termes de pourcentage de surpêches permet d'indiquer s'il y a eu ou non une gestion et un contrôle efficaces des quotas. Comme le souligne encore la Commission, le fait que les capacités de capture des navires fréquentant les eaux en cause soient importantes était un facteur qui exigeait des autorités françaises une vigilance d'autant plus grande, mais qui ne diminuait en aucune manière leur obligation d'assurer le respect des quotas.

21. S'agissant du deuxième argument, nous partageons une nouvelle fois l'avis de la Commission, à savoir qu'un État membre n'a pas la faculté d'invoquer les exigences minimales de la législation communautaire pour se décharger de ses responsabilités. En ce qui concerne le délai de 15 jours pour communiquer les prises, les États membres ont la faculté de demander que ces informations soient communiquées de manière plus fréquente, par exemple par radio. Le délai de 15 jours pour la communication des chiffres mensuels de capture à la Commission ne peut en aucun cas excuser le défaut du gouvernement français à respecter l'obligation tout à fait spécifique qui lui incombe de prendre les mesures nécessaires pour fermer provisoirement les pêcheries.

22. Nous estimons, par conséquent, que les derniers arguments présentés par la France doivent être rejetés et que, partant, la Commission a établi qu'il y avait eu violation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82.

23. La Commission vise également à faire constater que la France n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, qui dispose que les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués. Aucun détail concret concernant cette conclusion subsidiaire n'est donné dans la requête. La Cour a demandé, par conséquent, dans une question écrite à la Commission, d'indiquer les éléments concrets qui établissent que la France a violé cette disposition.

24. La réponse de la Commission indique que, selon elle, il y a eu violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 à trois égards. La Commission fait valoir, premièrement, que l'article 5, paragraphe 2, a une portée générale, recouvrant toutes les modalités nécessaires pour garantir que les quotas sont utilisés en conformité avec les règles communautaires pertinentes: par conséquent, tout cas de surpêche imputable à un État membre constitue une violation de l'article 5, paragraphe 2. Elle fait valoir, deuxièmement, que, puisque les dispositions du règlement n° 2057/82, y compris l'article 10, paragraphe 2, bien qu'elles aient été adoptées antérieurement au règlement n° 170/83, ne font que définir de manière plus exacte l'obligation générale figurant à l'article 5, paragraphe 2, de ce dernier règlement, toute violation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 constitue ipso facto une violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement de base. La Commission fait valoir, troisièmement, que la clôture tardive de la pêche est due au fait que l'État membre n'a pas pris les mesures nécessaires, outre celles exigées par le règlement n° 2057/82, en vue d'obtenir les informations nécessaires sur les pêches et que, par conséquent, ce défaut doit être également considéré comme une violation de l'article 5, paragraphe 2.

25. Nous ne considérons pas ces arguments comme convaincants. Lorsqu'il y a une violation non contestée d'une obligation spécifique, à savoir l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82, comme tel est le cas dans la présente affaire, il est superflu d'invoquer en outre les termes d'une obligation plus générale sur laquelle se fonde la première. Selon nous, il n'est pas nécessaire d'invoquer l'article 5, paragraphe 2, comme étant la base d'une obligation d'adopter les mesures nécessaires en plus de celles prévues par le règlement n° 2057/82. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment au point 8, la Cour a dit pour droit, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-62/89, qu'il résulte de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2057/82 que les États membres sont tenus de prendre en temps utile toutes mesures nécessaires pour prévenir le dépassement des quotas de pêche. En toute hypothèse, même si l'article 5, paragraphe 2, revêtait en lui-même l'importance indiquée par la Commission, la Commission a omis, selon nous, de spécifier à un stade suffisamment précoce de la présente procédure à quels égards la France est réputée avoir violé cette disposition.

26. Nous concluons, par conséquent, que la Commission n'a pas prouvé l'existence d'une violation de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83. Toutefois, puisque la Commission a obtenu gain de cause pour l'essentiel, nous estimons qu'elle a le droit de se voir rembourser ses dépens.

27. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait:

1) déclarer que la République française, en n'assurant pas le respect des quotas qui lui avaient été attribués pour l'année 1986 pour les captures d'« autres espèces » dans les eaux norvégiennes et de rascasses dans les eaux des îles Féroé, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil en liaison avec l'article 1er des règlements (CEE) nos 3730/85 et 3732/85;

2) pour le surplus, rejeter le recours;

3) condamner la République française aux dépens.