ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

6 juillet 1995 *

Dans l'affaire T-572/93,

Odigitria AAE, société de droit hellénique, établie à Athènes, représentée par M^es^ Epameinondas Marias, Georgios K. Stefanakis et Anastassia Chatzitzani, avocats au barreau d'Athènes, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. John Carbery, conseiller juridique, et M^me^ Sophia Kyriakopoulou, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

et

* Langue de procédure: le grec.

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Xénophon A. Yataganas, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande en dommages et intérêts au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de MM. J. L. Cruz Vilaça, président, H. Kirschner et A. Kalogeropoulos, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 21 février 1995,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

1 Le présent litige trouve son origine dans un différend opposant la république du Sénégal (ci-après « Sénégal ») et la république de Guinée-Bissau (ci-après « Guinée-Bissau ») à propos de la délimitation exacte de leurs zones maritimes. Ce différend résulte d'une divergence d'interprétation d'un accord frontalier conclu entre la République française et la République portugaise en 1960 avant l'indépendance de ces États.

2 En vue de résoudre ce différend, les deux parties ont accepté, en 1985, de le soumettre à l'arbitrage. Une sentence arbitrale a été rendue le 31 juillet 1989.

3 Le 2 août 1989, la Guinée-Bissau a contesté, par voie d'une communication écrite, la sentence arbitrale et a fait part de son intention de poursuivre son action en justice. Le gouvernement de la Guinée-Bissau a également fait une déclaration selon laquelle « ... la Guinée-Bissau, soucieuse d'affirmer les droits de son peuple, procéderait de son côté à une intense présence dans la région pour y exploiter les ressources biologiques sans admettre qu'aucune activité ne puisse constituer une entrave à cette exploitation et à son contrôle par les autorités compétentes ». Le 14 août 1989, cette déclaration et la communication du 2 août 1989 ont été transmises aux ministères des Affaires étrangères des États membres, au Conseil et à la Commission.

4 La Guinée-Bissau a ensuite porté le différend devant la Cour internationale de justice à La Haye (ci-après « CIJ »), et a demandé l'adoption de mesures conservatoires. Cette dernière demande a été rejetée par ordonnance de la CIJ du 2 mars

1990. Par arrêt du 12 novembre 1991, la CIJ a confirmé la sentence arbitrale. Les autorités de la Guinée-Bissau ont alors décidé d'introduire un recours portant sur le fond devant la CIJ. A la connaissance de la Commission, cette procédure n'a pas encore abouti à ce jour.

5 Entre-temps, le 15 juin 1979, la Communauté économique européenne (ci-après « CEE ») avait conclu avec le gouvernement sénégalais un accord concernant la pêche au large de la côte sénégalaise. Cet accord a été approuvé au nom de la CEE par le règlement (CEE) n° 2212/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement sénégalais et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte sénégalaise ainsi que du protocole et des échanges de lettres s'y référant (JO L 226, p. 16).

6 L'article 1er de cet accord définit son objet: l'établissement des principes et des règles qui régiront à l'avenir l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires battant pavillon d'États membres de la Communauté dans les eaux relevant en matière de pêche de la souveraineté ou de la juridiction du Sénégal. L'article 4 de l'accord stipule que l'exercice des activités de pêche dans la zone de pêche du Sénégal des navires de la Communauté est subordonné à la possession d'une licence délivrée sur demande de la Communauté par les autorités du Sénégal. L'annexe I, sous E, de l'accord précise les zones dans lesquelles les licences sont valables, en fonction de la nature de l'activité et du type de navire en cause.

7 Le 27 février 1980, la CEE a également conclu un accord de pêche avec la Guinée-Bissau, qui a été approuvé par le règlement (CEE) n° 2213/80 du Conseil, du 27 juin 1980, concernant la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la Guinée-Bissau et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau et de deux échanges de lettres s'y référant (JO L 226, p. 33).

8 L'accord avec le Sénégal a été modifié à plusieurs reprises par voie d'accord entre les parties. Le 4 février 1991, la CEE a conclu et le Conseil a approuvé, par le règlement (CEE) n° 420/91, relatif à la conclusion du protocole fixant les droits de pêche et la contrepartie financière prévus dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement du Sénégal concernant la pêche au large de la côte sénégalaise, pour la période du 1er mai 1990 au 30 avril 1992 (JO L 53, p. 1), un protocole à l'accord avec le Sénégal fixant les droits de pêche et la contrepartie financière (ci-après « protocole du 4 février 1991 »). Le protocole a été appliqué à titre provisoire à la suite d'un échange de lettres entre les parties.

9 De même, le 25 avril 1990, la CEE a conclu et le Conseil a approuvé, par le règlement (CEE) n° 1235/90, relatif à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la Guinée-Bissau concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau pour la période du 16 juin 1989 au 15 juin 1991 (JO L 125, p. 1), un protocole à l'accord avec la Guinée-Bissau fixant les possibilités de pêche et la compensation financière (ci-après « protocole du 25 avril 1990 »).

10 L'article 7 du protocole du 25 avril 1990 a abrogé l'annexe de l'accord conclu avec la Guinée-Bissau et l'a remplacée par une nouvelle annexe qui, en son point K, définit la procédure en cas d'arraisonnement comme suit:

« Les autorités de la Commission des Communautés européennes en Guinée-Bissau sont informées dans un délai de 48 heures de tout arraisonnement d'un bateau de pêche battant pavillon d'un État membre de la Communauté, intervenu dans la zone de pêche de Guinée-Bissau, et reçoivent simultanément un rapport succinct des circonstances et raisons qui ont mené à cet arraisonnement.

Au cas où l'affaire est poursuivie devant une instance judiciaire compétente, les autorités de Guinée-Bissau peuvent fixer une caution bancaire à la demande de la Communauté ou de l'armateur.

Dans ce cas, les autorités de Guinée-Bissau s'engagent à libérer le navire dans un délai de 24 heures après le dépôt de la caution bancaire.

La caution bancaire est débloquée par l'autorité compétente dès que la décision juridictionnelle acquitte le capitaine du navire concerné.

Au cas où l'une des parties l'estime nécessaire, elle peut demander une consultation urgente en vertu de l'article 10 de l'accord. »

11 Dans ce contexte, l'ambassade de Guinée-Bissau à Bruxelles a envoyé, le 11 mai 1990, à la Commission une note verbale portant le n° 447/CIJ/90 pour l'« informer du développement de la situation dans la région maritime qui se situe face aux côtes de la Guinée-Bissau et du Sénégal ». Il y est fait état d'un nouvel incident intervenu le 11 avril et de l'arraisonnement par la marine du Sénégal d'un bateau de pêche soviétique, disposant d'une licence de pêche de la Guinée-Bissau, qui se trouvait, selon l'ambassade, dans des eaux sous juridiction indiscutable de la Guinée-Bissau. En conclusion, il est demandé de « porter les informations, qui sont d'une extrême gravité, à la connaissance de tous ceux que vous jugez utiles ... ». Cette note a été enregistrée à la Commission le 28 mai 1990.

12 Le 14 mai 1990, le navire de pêche Theodoros M, battant pavillon grec et appartenant à la requérante, qui avait quitté le port de Dakar le 10 mai et bénéficiait d'une licence de pêche octroyée par les autorités sénégalaises, a été arraisonné par un patrouilleur de la Guinée-Bissau dans les eaux litigieuses. Après avoir arraisonné le bateau, les autorités de la Guinée-Bissau ont procédé à sa saisie et à la

confiscation de sa cargaison, soit environ 6 tonnes de poisson, et de ses documents. Le Theodoros M avait obtenu la licence de pêche auprès du ministère chargé de la Pêche maritime sénégalais, conformément aux dispositions en vigueur entre le Sénégal et la Communauté. La demande de licence avait été soumise aux autorités sénégalaises par l'intermédiaire de la Commission et la licence avait été délivrée au navire de la requérante par le biais de la délégation de la Commission à Dakar également.

13 Le capitaine du Theodoros M a été inculpé devant le Tribunal populaire de Bissau pour avoir pêché, sans détenir la licence nécessaire à cet effet, dans des eaux relevant de la souveraineté de la Guinée-Bissau. Par jugement du 28 mai 1990, le Tribunal populaire a reconnu le bien-fondé de cette inculpation et a condamné le capitaine à une amende de 213 519 000 pesos guinéens. Le jugement constate que le capitaine était au courant de l'existence d'un différend entre les deux républiques concernant la zone où le navire a été arraisonné. Le navire a été libéré le 25 juillet 1990.

14 Par télex du 21 juin 1990, le ministère de l'Agriculture hellénique, direction de la pêche maritime, a recommandé à la coopérative nationale des pêcheurs en haute mer et à l'union des pêcheurs à la crevette en haute mer de demander à leurs membres « de ne pas pêcher dans cette zone, revendiquée par les deux pays, sans avoir au préalable obtenu de licence de pêche à la fois pour les eaux territoriales de la Guinée-Bissau et pour celles du Sénégal ».

Déroulement de la procédure

15 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 décembre 1993, la requérante a introduit un recours dirigé contre 1) la Communauté européenne, légalement représentée par ses institutions compétentes, 2) le Conseil de l'Union européenne et 3) contre la Commission des Communautés

européennes, en vue d'obtenir la réparation, conformément à l'article 215, deuxième alinéa, du traité, du préjudice subi en raison des actes et omissions des parties défenderesses.

16 La procédure écrite a suivi un cours régulier. Le Tribunal a entendu les parties sur un renvoi de l'affaire à une chambre composée de trois juges. Les parties n'ayant pas soulevé d'objection, le Tribunal a décidé ce renvoi conformément aux articles 12, 14 et 51 de son règlement de procédure dans la version en vigueur à l'époque.

17 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Toutefois, le Tribunal a invité la partie requérante à répondre, par écrit et avant l'audience, à une série de questions. La Commission a été priée de mettre à la disposition du Tribunal un document.

18 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 21 février 1995.

Conclusions des parties

19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours recevable;

— constater, au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, la responsabilité de la Communauté européenne pour le dommage causé à la requérante et lui en imposer la réparation sous la forme de dommages-intérêts d'un montant de 102 446 183 DR, portant intérêts au taux de 24 % l'an à compter du dépôt de la requête;

— condamner les parties défenderesses aux dépens.

20 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours formé par la partie requérante au motif que le Conseil, en concluant le protocole du 4 février 1991 avec le Sénégal, n'a nullement commis un acte fautif pouvant être considéré comme violant une règle supérieure de droit visant à protéger les particuliers;

— dans l'hypothèse improbable où le Tribunal conclurait à l'existence d'une telle violation, déclarer que celle-ci n'est pas suffisamment caractérisée et, en tout état de cause, que la requérante a omis de prendre toutes les précautions nécessaires en ne faisant pas preuve de prudence et en ne s'informant pas de toutes les conditions dans lesquelles ses navires opéraient;

— condamner la requérante aux dépens.

21 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité

22 Le Tribunal a corrigé d'office l'identité des parties au litige, étant donné que, en vertu de l'article 17 du statut (CE) de la Cour, seules les institutions de la Communauté, qui doivent être distinguées de la Communauté en tant que telle, peuvent être parties défenderesses à un recours direct.

Sur le fond

23 A l'appui de son recours, la requérante fait valoir quatre moyens, dont seul le premier est dirigé à la fois contre le Conseil et la Commission. Ce premier moyen est tiré du caractère fautif de la négociation par la Commission et de la conclusion par le Conseil, sur proposition de cette dernière, des protocoles d'accord du 25 avril 1990 et du 4 février 1991, conclus respectivement avec la Guinée-Bissau et le Sénégal. Le deuxième moyen est pris du caractère fautif de l'omission de la Commission d'informer la requérante du différend qui opposait la Guinée-Bissau et le Sénégal. Le troisième moyen est tiré du caractère fautif de l'omission de la Commission de consulter, suite à l'arraisonnement du navire de la requérante, les autorités de la Guinée-Bissau en application du point K de l'annexe au protocole du 25 avril 1990. Le dernier moyen est pris du caractère fautif de l'omission de la Commission de demander la fixation d'une caution bancaire en application de cette même disposition.

24 Elle demande de constater que la Communauté européenne est tenue, au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE, de réparer la totalité du préjudice qu'elle a subi. Elle évalue le montant de ce préjudice à 102 446 183 DR, soit ses

frais de fonctionnement durant les deux mois et demi d'immobilisation du navire, les pertes qu'elle a subies et le préjudice moral qui lui a été causé. Au regard du niveau des taux d'intérêts sur le marché hellénique, un taux d'intérêt de 24 % l'an s'imposerait, selon la requérante.

Sur le premier moyen tiré de la responsabilité découlant d'un acte normatif négocié par la Commission et adopté par le Conseil sur proposition de la Commission

Arguments des parties

25 La requérante fait valoir que, en concluant le protocole du 25 avril 1990 avec la Guinée-Bissau et celui du 4 février 1991 avec le Sénégal, sans tenir compte du litige qui oppose, devant la CIJ, ces États à propos de la délimitation de leurs zones maritimes, le Conseil et la Commission ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté. Selon la requérante, le Conseil et la Commission étaient à tout le moins tenus d'exclure des accords de pêche en cause la zone litigieuse jusqu'à ce qu'intervienne la décision finale de la CIJ. A cet égard, elle se prévaut du fait que la république de Finlande et la république d'Estonie auraient exclu une zone de pêche contestée entre cette dernière et la république de Lettonie d'un accord de pêche conclu récemment.

26 Elle expose que le Conseil et la Commission ont commis une violation grave et suffisamment caractérisée de règles supérieures de droit qui protègent les particuliers, en agissant en méconnaissance manifeste et grave des limites de leur pouvoir d'appréciation. Ils auraient, en effet, failli à l'obligation qui leur incombe en vertu des principes généraux du droit communautaire de garantir la liberté de pêche dans les eaux de pays tiers en protégeant spécialement la sécurité juridique et la

confiance légitime des entrepreneurs. Lors de l'audience, la requérante a précisé que trois principes auraient été violés, à savoir le principe de diligence et de bonne administration dans le cadre de la conclusion d'une convention internationale, le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime des opérateurs économiques qui étaient en droit d'exercer leurs activités de pêche après avoir obtenu les licences de pêche nécessaires à cet effet.

27 Le Conseil estime que, en adoptant son règlement n° 420/91, du 4 février 1991, précité, il n'a pas violé une règle supérieure de droit visant à protéger les particuliers. En effet, la Communauté ne pourrait, lors de la conclusion d'un accord de pêche avec un État tiers, juger des limites de sa juridiction en mer, surtout lorsqu'il existe un différend à cet égard entre l'État contractant et d'autres États, alors même s'il s'agirait d'États avec lesquels la Communauté a également conclu des accords de pêche.

28 Le Conseil fait donc valoir qu'il a exercé son pouvoir d'appréciation d'une manière qui ne méconnaissait nullement les limites imposées à l'exercice de ses pouvoirs. Il ajoute que, s'il avait insisté pour que soient exclues les zones maritimes contestées, les négociations auraient échoué car son attitude aurait été interprétée comme une prise de position sur une question dont la CIJ était saisie. Toute attitude autre que la neutralité à l'égard des différends de souveraineté entre États tiers amènerait très probablement les pays tiers à refuser de conclure de tels accords avec la Communauté. Le fait que de tels litiges font l'objet d'un arbitrage ou d'une procédure judiciaire ne modifierait pas cet état de choses.

29 Le Conseil estime, en conséquence, qu'il n'a violé aucune règle supérieure de droit visant à protéger les particuliers en concluant le protocole du 4 février 1991 avec le Sénégal.

30 Le Conseil conteste également qu'il y ait un lien de causalité direct entre son rôle de législateur et les dommages que la requérante prétend avoir subis. En tout état de cause, selon le Conseil, le prétendu lien de causalité aurait été rompu par le comportement de la requérante elle-même qui ne se serait pas comportée de manière prudente en ne s'informant pas avant de quitter le port de Dakar des conditions dans lesquelles elle serait appelée à travailler, comme l'aurait fait tout armateur prudent.

31 Par ailleurs, le Conseil doute qu'il soit possible qu'un navire, ayant pêché dans les eaux du Sénégal pendant au moins neuf ans au moment de son arraisonnement, ait pu ignorer l'existence d'un différend entre le Sénégal et la Guinée-Bissau voisine quant à la délimitation de ces eaux. En effet, ce différend était de notoriété publique en raison de la publicité qui avait entouré les nombreux arraisonnements de navires de pêche dans les eaux en question; au moment de l'arraisonnement, pas moins de quatorze marins et un observateur sénégalais se trouvaient à bord du Theodoros M; il ressortirait, enfin, très clairement de la décision du Tribunal populaire de Bissau du 28 mai 1990 que le capitaine du navire était au courant du litige existant.

32 La Commission expose que la délimitation de la zone de pêche du Sénégal est fixée par l'article 1er de l'accord entre la Communauté et le Sénégal et que celui-ci est conforme à la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982. La formulation de cet accord correspond, selon la Commission, à celle de tous les accords de pêche conclus par la Communauté et ne s'immisce pas dans le différend relatif à la délimitation des zones maritimes des États en cause. Toute autre formulation aurait nécessairement abordé la question de la délimitation des zones maritimes des États en cause, serait donc sortie du domaine des compétences communautaires et aurait, à juste titre, été interprétée par les États concernés comme une ingérence dans leurs affaires intérieures.

33 La Commission soutient aussi que le différend entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, qui remonte à l'année 1960 et qui avait fait l'objet de sentences arbitrales et d'arrêts était connu de tous les intéressés. Il ne pouvait donc être ignoré par des opérateurs

diligents, qui exerçaient leurs activités de pêche dans ces eaux-là, pratiquement sans interruption depuis 1981.

Appréciation du Tribunal

34 L'article 215, deuxième alinéa, du traité dispose qu'en matière de responsabilité non contractuelle la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions dans l'exercice de leurs fonctions. S'agissant d'actes normatifs qui impliquent des choix de politique économique, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers (voir notamment les arrêts du 25 mai 1978, Bayerische HNL e.a./Conseil et Commission, 83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, points 4 à 6, et du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, point 12). Plus spécifiquement, dans le contexte d'un acte normatif, comme celui de l'espèce, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (voir arrêt Bayerische HNL e.a./Conseil et Commission, précité, point 6).

35 Il résulte également de la jurisprudence que les omissions des institutions communautaires ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de la Communauté que dans la mesure où les institutions ont violé une obligation légale d'agir résultant d'une disposition communautaire (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission, C-146/91, Rec. p. I-4199, point 58). Par conséquent, il y a lieu d'examiner si, en l'espèce, les institutions défenderesses ont méconnu une obligation d'insérer dans les accords en question une clause relative à la zone de pêche litigieuse entre les deux républiques concernées.

A cet égard, il convient de relever que, compte tenu du pouvoir discrétionnaire reconnu au Conseil dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, le contrôle exercé par le juge communautaire doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, par exemple, les arrêts de la Cour du 13 novembre 1990, C-331/88, Fedesa e.a., Rec. p. I-4023, point 8, et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 90). En outre, il y a lieu de préciser que seul le caractère manifestement inadéquat d'une mesure arrêtée dans le domaine en question, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir arrêt de la Cour du 11 juillet 1989, 265/87, Schräder, Rec. p. 2237, points 21 et 22).

37 En l'espèce, le législateur communautaire, en vue de l'exercice des compétences qui lui sont conférées par les articles 43 et 228 du traité, a considéré qu'il était de l'intérêt de la Communauté de négocier et d'approuver l'accord de pêche conclu entre la Communauté et le Sénégal.

38 Quant au contenu de cet accord, il y a lieu de relever que les institutions de la Communauté jouissent d'un large pouvoir d'appréciation, dans le domaine des relations économiques extérieures de la Communauté, comme dans le domaine interne correspondant de la politique agricole commune. En concluant les accords et protocoles avec les deux États en question, le Conseil et la Commission ne sont pas sortis du pouvoir discrétionnaire dont ils disposent en la matière et n'ont en aucun cas adopté une mesure manifestement inadéquate par rapport à l'objectif qu'ils poursuivaient. En effet, le Conseil et la Commission n'auraient pas pu demander d'exclure la zone litigieuse de ces accords, sans prendre position sur des questions relevant des affaires intérieures d'États tiers. Or, si la Communauté s'opposait aux revendications des États concernant des zones sur lesquelles ils prétendent exercer leur juridiction ou s'opposait à l'exercice de celle-ci lorsqu'il existe un différend, ces pays tiers refuseraient très probablement de conclure de tels accords avec la Communauté. De plus, si la Communauté demandait l'exclusion de zones contestées par d'autres États, ce geste serait certainement interprété comme

une ingérence de sa part dans ces différends. L'exclusion de ces zones à la demande de la Communauté aurait également pour effet d'affaiblir la revendication par l'État tiers en cause du droit d'exercer une telle juridiction. Le fait que de tels litiges sont soumis à un arbitrage ou font l'objet d'une procédure judiciaire renforce ce raisonnement, dans la mesure où, lorsqu'il y a des procédures pendantes devant la CIJ, il n'appartient pas à la Communauté de prendre position sur des différends qui opposent des États tiers.

39 Par ailleurs, la requérante ne saurait se prévaloir, comme elle l'a fait lors de l'audience, du fait que la Communauté aurait accepté d'exclure de l'accord de pêche entre la république de Finlande et celle d'Estonie une zone de pêche contestée entre cette dernière et la république de Lettonie, pour prétendre que le principe de diligence l'obligeait d'exclure la zone litigieuse de l'accord conclu avec le Sénégal. En effet, il s'agit là d'un accord conclu, à l'époque, par deux États tiers qui n'étaient pas soumis au respect du droit communautaire. En outre, la requérante ne saurait tirer argument de l'article 234 du traité CE puisque celui-ci n'impose aucune obligation à la Communauté mais uniquement aux États membres et ne se réfère donc pas aux négociations de la Communauté avec des États tiers.

40 Il résulte de ce qui précède que le principe de diligence et de bonne administration n'a pas été violé par les institutions communautaires.

41 En ce qui concerne la méconnaissance alléguée du principe de protection de la confiance légitime, le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, le droit de réclamer la protection de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration communautaire, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître dans son chef des espérances fondées (voir notamment les arrêts du Tribunal du 14 juillet 1994, Grynberg et Hall/Commission, T-534/93, RecFP p. II-595, point 51, et du 19 mai

1994, Consorzio gruppo di azione locale « Murgia Messapica »/Commission, T-465/93, Rec. p. II-361, point 67). Or, en l'espèce, la requérante ne prétend ni ne démontre que le Conseil et la Commission lui avaient fourni des assurances précises quant au contenu qu'aurait l'accord de pêche conclu entre la Communauté et le Sénégal et ses protocoles. Par conséquent, il ne saurait être fait grief au Conseil et à la Commission d'avoir méconnu la confiance légitime de la requérante en concluant ledit accord de pêche et ses protocoles.

42 Au surplus, à supposer que l'argumentation de la requérante tende à démontrer que, en concluant l'accord de pêche en question et ses protocoles, le Conseil et la Commission ont méconnu la confiance légitime qu'elle avait dans le fait que cet accord et ses protocoles seraient conformes aux principes de bonne administration et de diligence, cette argumentation se confond avec les arguments de la requérante relatifs à la méconnaissance de ces principes.

43 Dans la mesure où l'argumentation de la requérante se réfère à la licence de pêche délivrée à la requérante, le Tribunal constate qu'elle se confond avec le deuxième moyen.

44 En ce qui concerne le principe de la sécurité juridique, il convient de relever que le différend entre la Guinée-Bissau et le Sénégal a effectivement créé une certaine insécurité pour les opérateurs qui pêchent dans les eaux contestées. Cependant, cette insécurité n'est pas imputable aux accords et protocoles que la Communauté a conclus, mais à un différend dont la Communauté n'est pas responsable (voir les points 1 à 4 et 37 à 38 du présent arrêt). Dans de telles circonstances, il ne saurait être fait grief au Conseil et à la Commission de n'avoir pas renoncé aux bénéfices que pouvait apporter à la Communauté la conclusion des accords de pêche litigieux, d'autant plus que les pêcheurs communautaires étaient en mesure de prévenir les conséquences dommageables de la situation d'insécurité ainsi créée. En effet, il incombait au capitaine du navire de déterminer précisément sa position en mer. Si son intention était de pêcher dans les eaux contestées, il avait la possibilité de

demander préalablement une licence à chacun des États concernés pour éviter d'être l'objet d'actions de représailles de la part de l'un d'eux, à condition de respecter, s'il échet, les dispositions prévues par les protocoles conclus par la Communauté relatives à l'emploi de ressortissants des deux États en question sur son navire, dispositions qui d'ailleurs n'ont pas joué dans la présente affaire.

45 En prenant en considération les avantages de la conclusion des accords en cause et les possibilités des opérateurs économiques d'en prévenir les inconvénients, force est de constater que la Communauté n'a pas méconnu le principe de la sécurité juridique.

46 Il résulte de ce qui précède que, en négociant, en proposant et en adoptant les règlements n^{os} 2212/80 et 420/91, ni le Conseil ni la Commission n'ont violé de règles supérieures de droit protégeant la requérante et que le premier moyen ne peut donc être accueilli.

47 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté en ce qu'il est dirigé contre le Conseil.

Sur le deuxième moyen tiré de la responsabilité de la Commission découlant de l'omission d'informer la requérante du différend

Arguments des parties

48 La requérante fait valoir que la Commission avait le devoir de l'informer de l'existence d'un différend entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, de la communication

écrite du 2 août 1989 et de la note verbale du 11 mai 1990, dans lesquelles la Guinée-Bissau aurait, de l'avis de la requérante, menacé de capturer tout navire pêchant dans les eaux contestées sans licence de la Guinée-Bissau, et, enfin, de l'arraisonnement de trois navires de pêche soviétiques par le Sénégal. En conséquence, elle estime que la partie défenderesse a méconnu de manière manifeste et grave les limites de son pouvoir d'appréciation et a violé ainsi de façon suffisamment caractérisée une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, à savoir les principes généraux du droit international, et plus particulièrement le principe de diligence lors de la conclusion de conventions internationales.

49 La requérante affirme que le préjudice qu'elle a ainsi subi dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités du secteur de la pêche et se réfère entre autres à l'arrêt Mulder e.a./Conseil et Commission, précité, point 13).

50 Dans son mémoire en réplique, la requérante répète que personne n'a attiré son attention sur les risques qu'elle courait en pêchant dans la zone en cause. Elle rejette une éventuelle coresponsabilité en faisant valoir que le jugement du tribunal populaire de Bissau ne fait pas état d'un aveu du capitaine et que l'appréciation de sa culpabilité ne serait pas pertinente pour la présente affaire. La décision rendue contre le capitaine serait une décision d'opportunité servant à renforcer les prétentions de la Guinée-Bissau. C'est pourquoi la requérante n'aurait pas interjeté appel contre celui-ci. Un tel appel n'aurait que prolongé la saisie du navire, sans que le capitaine ait la moindre chance d'être acquitté, étant donné que son acquittement aurait mis en doute le bien-fondé des prétentions frontalières de la Guinée-Bissau.

51 La requérante fait valoir que, si elle avait eu connaissance du différend entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, son navire ne serait pas entré dans les eaux contestées et elle aurait cherché à obtenir une licence de pêche en application de l'accord conclu entre la Communauté et la Guinée-Bissau. Elle souligne que cette dernière

démarche a été recommandée, après la capture de son navire, par les autorités helléniques compétentes.

52 De plus, la requérante relève que, dès le 11 mai 1990 — date à laquelle l'ambassade de Guinée-Bissau a envoyé la note verbale n° 447/CIJ/90 —, la Commission aurait dû prendre immédiatement toutes les mesures possibles pour en informer tous les bateaux communautaires auxquels elle avait transmis des licences de pêche, conformément à l'accord CEE-Sénégal, afin de leur permettre de prendre eux-mêmes les dispositions qui s'imposaient.

53 La requérante soutient qu'il résulte d'un télégramme du directeur général de la pêche de la Commission, du 13 juin 1990, que la Commission avait connaissance de la note verbale du 11 mai 1990. Il ressortait également d'un télex du ministère hellénique du 21 juin 1990 que la Commission en avait déjà connaissance avant le 14 mai 1990.

54 La requérante conclut que, en omettant de l'informer, la Commission a fait preuve d'une indifférence complète, de carence et de négligence. Si la Commission — agissant conformément au principe de bonne administration — avait immédiatement informé son navire, qui n'avait quitté le port que le jour précédent, il n'aurait pas pêché dans les eaux litigieuses et n'aurait pas non plus été arraisonné.

55 La Commission répète que le différend entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, qui remonte à l'année 1960 et qui faisait l'objet de sentences arbitrales et d'arrêts, ne pouvait être ignoré par des opérateurs diligents, qui exercent leurs activités de pêche dans ces eaux-là, pratiquement sans interruption depuis 1981. Pendant l'audience, la Commission a ajouté que le fait qu'aucun navire communautaire, à l'exception de celui de la requérante, n'a été arraisonné depuis qu'existent de tels accords constitue une preuve irréfutable de la notoriété publique du différend.

56 La Commission relève que la communication écrite de la Guinée-Bissau du 2 août 1989 était rédigée en termes généraux et ne contenait alors aucune menace d'adoption éventuelle de mesures unilatérales. Cette communication aurait été envoyée à toutes les délégations diplomatiques des États membres, ce qui signifierait que les intéressés avaient aussi été avertis par leurs administrations nationales.

57 Elle affirme qu'elle a reçu la note verbale n° 447/CIJ/90, du 11 mai 1990, le 28 mai 1990, soit quatorze jours après l'arraisonnement du Theodoros M.

58 La Commission souligne qu'elle n'avait ni les moyens ni l'obligation d'informer individuellement chaque armateur des risques qu'il courait, mais qu'il appartenait aux administrations nationales d'en informer leurs ressortissants.

59 La Commission soutient, par ailleurs, que d'autres armateurs ont pris soin d'obtenir des licences de pêche des deux pays concernés et que ceux qui préféraient pêcher au Sénégal ont systématiquement évité la zone contestée.

60 La Commission estime qu'il est impossible qu'ait pu échapper à la requérante l'information selon laquelle quatre navires appartenant au groupe sénégalais « Adrien », avec 76 membres d'équipage à bord, avaient été arraisonnés pour les mêmes raisons par les autorités de la Guinée-Bissau le 1er janvier 1990.

61 La Commission a, enfin, ajouté, lors de l'audience, un nouvel argument de fait qui a trait au point précis de la zone litigieuse où le navire a été arraisonné. Selon la Commission, ce point n'est éloigné que de 1.5 ou 2 milles des frontières de la zone litigieuse, ce qui est très près des zones maritimes du Sénégal incontestées. Elle estime qu'il en découle que, par ses déclarations, le capitaine a admis que c'est à cause d'une erreur qu'il se trouvait dans la zone contestée. Il aurait donc commis une erreur de navigation.

Appréciation du Tribunal

62 Il convient tout d'abord de rappeler que la Commission, en négociant l'accord et le protocole y afférent et en n'excluant pas les eaux contestées de l'accord et du protocole, n'a pas violé de règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

63 Il y a lieu cependant d'examiner si, sur le plan administratif, la Commission n'a pas commis une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté en ne protégeant pas les navires communautaires pêchant dans la zone litigieuse sur la base de licences délivrées par l'intermédiaire de la Commission, dans le cadre des accords conclus par la Communauté. En effet, les licences de pêche sont demandées au nom de l'armateur et délivrées au nom du Sénégal par l'intermédiaire de la Commission (voir l'annexe au protocole du 4 février 1991, concernant les conditions de l'exercice de la pêche dans la zone de pêche sénégalaise pour les navires battant pavillon d'États membres de la Communauté, point A). La licence de la requérante lui a donc été délivrée par l'intermédiaire de la délégation de la Commission au Sénégal. Par conséquent, contrairement à ce que soutient la Commission, la délégation de cette dernière était en mesure de joindre à chaque licence qu'elle transmettait une note avertissant le titulaire de cette licence des risques liés à la pêche dans la zone litigieuse. A cet égard, il ne saurait être objecté qu'un tel avertissement n'aurait pu être formulé sans heurter la sensibilité des deux États en cause. En effet, la Commission, en tant qu'institution, était en mesure de formuler un tel avertissement en des termes suffisamment neutres et diplomatiques pour éviter de prendre position dans le cadre du différend opposant ces États.

64 Par ailleurs, si la Commission avait jugé inappropriée l'adjonction de telles notes aux licences, elle aurait pu prier les États membres d'informer eux-mêmes les intéressés des risques de la pêche dans les eaux litigieuses entre les deux États en cause, comme l'a d'ailleurs fait le gouvernement hellénique après l'arraisonnement du navire de la requérante (voir point 14 ci-dessus).

65 A supposer que la Commission ait ainsi effectivement violé un devoir d'information, il y a lieu d'examiner si une telle violation a été à l'origine du préjudice. En effet, si le capitaine du navire avait connaissance du différend au moment de l'arraisonnement de son navire, le fait que la Commission ne l'ait pas informé du différend n'a pu jouer aucun rôle dans la réalisation du préjudice allégué.

66 Dans ce contexte, le Conseil et la Commission ont fait valoir qu'il ressortait notamment du jugement du tribunal populaire de Bissau que le capitaine avait connaissance du différend qui opposait la Guinée-Bissau et le Sénégal au moment de l'arraisonnement de son navire. Dans sa réplique, la requérante a contesté cette allégation sans pour autant expliquer concrètement ce que savait effectivement le capitaine. C'est pourquoi le Tribunal a demandé à la requérante, par une mesure d'organisation de la procédure, de prendre position de manière précise sur les constatations factuelles opérées par le tribunal populaire de Bissau relatives à ce que savait le capitaine. La réponse de la requérante a été à nouveau ambiguë et cette ambiguïté n'a pas été levée pendant la procédure orale. Enfin, force est de relever que la requérante n'a pas cité le capitaine comme témoin afin d'établir qu'il n'avait pas connaissance, au moment des faits, du différend opposant la Guinée-Bissau et le Sénégal.

67 Il y a lieu d'ajouter que, au Tribunal qui lui demandait depuis quand le capitaine pratiquait la pêche dans les eaux sénégalaises, la requérante a répondu que cette question n'était pas déterminante, étant donné que le capitaine devait pouvoir se fier aux services compétents de la Communauté. Qu'elle qu'ait pu être l'étendue éventuelle de ses connaissances, il n'aurait pas pu mettre en doute la validité du contenu « de l'autorisation communautaire » sur la base de laquelle il agissait. Le Tribunal constate que cette réponse est une fois de plus caractérisée par la même ambiguïté que celle constatée au point précédent.

68 Le Tribunal relève que, si certes les constatations du jugement du tribunal populaire du Bissau peuvent être expliquées, comme la requérante l'a fait valoir, par la

volonté tactique de celle-ci de ne pas faire durer la procédure devant le Tribunal populaire, il faut également prendre en considération le fait qu'avant l'incident en question les autorités sénégalaises avaient arraisonné plusieurs navires. Face aux affirmations de la Commission selon lesquelles cet événement et le différend opposant les deux républiques étaient connus dans les milieux intéressés, la requérante n'a pas, en dépit d'une mesure d'organisation de la procédure, précisé ce que savait concrètement son capitaine et elle n'a pas non plus cité de témoins, comme le capitaine, pour infirmer les affirmations de la Commission, alors même que ces affirmations avaient trait à la sphère de la requérante.

69 Au vu de ces circonstances, il y a lieu de considérer que le capitaine du navire de la requérante avait connaissance du différend opposant la Guinée-Bissau et le Sénégal à propos de la zone litigieuse et des risques qu'il courait d'y être arraisonné par l'une ou l'autre des deux républiques, sans qu'il soit nécessaire de citer d'office le capitaine comme témoin.

70 Or, le Tribunal considère que, si le capitaine du navire avait effectivement connaissance du caractère litigieux entre les deux républiques de la zone en cause, l'arraisonnement de son navire ne peut être expliqué que soit par la volonté délibérée du capitaine d'y pêcher à ses risques et périls soit par une erreur de navigation qui l'a amené à y pêcher sans s'en rendre compte.

71 Dans l'une et l'autre hypothèse, l'omission de la Commission consistant dans le défaut d'informer la requérante du différend opposant les deux États en cause n'a pas entraîné le préjudice allégué.

72 Il s'ensuit que le préjudice allégué n'a pas été provoqué par le comportement de la Commission (voir, par exemple, les arrêts de la Cour du 4 février 1975, Compagnie continentale France/Conseil, 169/73, Rec. p. 117, points 22 et 23, 28 et 32, et du 29 septembre 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, points 23 et 24).

73 Par conséquent, le deuxième moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen tiré de la responsabilité de la Commission découlant de l'omission de consulter d'urgence les autorités de Guinée-Bissau

Arguments des parties

74 La requérante fait valoir que la Commission aurait dû, en application du point K de l'annexe au protocole du 25 avril 1990, consulter d'urgence les autorités compétentes de la Guinée-Bissau pour solliciter la levée immédiate de la saisie illégale de son navire et sa libération immédiate, ce qu'il lui aurait été facile d'obtenir. Au lieu de cela, elle serait restée passive, indifférente, négligente et inactive, ce qui aurait eu pour conséquence la prolongation de la saisie du navire pendant deux mois et demi. En agissant de la sorte, la Commission aurait violé le protocole du 25 avril 1990 et aurait manqué à son devoir de diligence engageant ainsi sa responsabilité à l'égard de la requérante.

75 Dans la réplique, la requérante ajoute que, si elle a obtenu la libération de son navire, c'est après avoir versé les montants nécessaires à cette fin sans aucune intervention de la Commission.

76 La Commission répond que sa délégation à Bissau a eu des consultations intensives en vue de faciliter la libération du navire et qu'elle a ainsi plus que satisfait aux obligations qui lui incombaient en vertu des accords en vigueur. Un de ses représentants aurait assisté au procès et aurait entrepris, à partir du 15 mai 1990, plusieurs démarches auprès du gouvernement et du président de la République à Bissau. La Commission estime donc avoir rempli ses obligations en matière de consultation urgente.

Appréciation du Tribunal

77 Le Tribunal constate que, à aucun stade de la procédure, la requérante n'a contesté d'une manière spécifique les allégations de la Commission relatives aux différentes démarches qu'elle avait entreprises en faveur des intérêts de la requérante (voir p. 8 et 9 du mémoire en défense) et qu'il n'y a donc pas lieu de douter de ce que la délégation de la Commission en Guinée-Bissau a satisfait aux obligations que lui imposait le point K de l'annexe et à son devoir de protection diplomatique vis-à-vis du capitaine et de la requérante.

78 Par conséquent, le troisième moyen ne saurait être accueilli.

Sur le quatrième moyen tiré de la responsabilité de la Commission découlant d'une omission de demander la fixation d'une caution bancaire

Arguments des parties

79 La requérante soutient que la Commission était tenue, sur la base du point K de l'annexe au protocole du 25 avril 1990, de demander la constitution d'une caution bancaire en vue d'obtenir la libération de son navire. En n'agissant pas conformément à ses obligations, la Commission aurait commis une faute dont aurait résulté le préjudice subi par la requérante. Elle précise qu'elle ne reproche pas à la Commission de ne pas avoir elle-même constitué une telle caution mais uniquement de ne pas en avoir demandé la fixation en application du protocole du 25 avril 1990.

80 La Commission souligne qu'elle ne prend l'initiative de la constitution d'une caution bancaire que si l'intéressé se trouve dans l'impossibilité absolue de le faire, par

exemple, lorsqu'il n'a pas de représentation dans le pays en cause. En l'espèce, un représentant de la société « Somecom » agissant pour la requérante aurait été présent à Bissau dès le 17 mai 1990. Le lendemain, le capitaine aurait déclaré n'avoir pas besoin d'un avocat car il était représenté en Guinée-Bissau par la société Semapesca. Elle ajoute qu'elle ne dispose pas de moyens financiers pour constituer des cautions bancaires en faveur d'entreprises privées et qu'elle n'est pas habilitée à effectuer des démarches auprès des banques pour qu'elles se portent caution.

81 Dans sa réplique, la requérante ajoute que la société « Sorecom » n'avait de pouvoir que pour régler des affaires financières, à l'exclusion de tout autre acte de représentation.

Appréciation du Tribunal

82 Il y a lieu de constater que la constitution d'une caution bancaire, prévue par le point K de l'annexe au protocole du 25 avril 1990, relève du pouvoir discrétionnaire du tribunal de la Guinée-Bissau saisi. Elle peut être demandée soit par l'armateur du navire soit par la Communauté.

83 C'est donc à bon droit que la Commission a fait valoir qu'elle n'était tenue d'introduire une demande de fixation d'une caution bancaire que lorsque la société qui est l'objet d'une mesure de contrainte n'est pas capable de le faire elle-même.

84 En l'espèce, il convient de relever que la requérante était représentée sur place par une société (« Somecom » ou « Sorecom ») et que, si l'introduction d'une demande de fixation d'une caution bancaire dépassait le mandat de cette société, la requérante pouvait lui donner les pouvoirs nécessaires pour introduire une telle demande. Par conséquent, la délégation de la Commission n'était pas tenue d'introduire une telle demande.

85 Il s'ensuit que la Commission n'a pas méconnu son devoir de protection diplomatique.

86 Il résulte de tout ce qui précède que les quatre moyens dirigés contre la Commission ne sont pas fondés.

87 Par conséquent, le recours doit également être rejeté en ce qu'il est dirigé contre la Commission.

Sur les dépens

88 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de faire droit aux conclusions du Conseil et de la Commission et de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 juillet 1995.

Le greffier

H. Jung

Le président

J. L. Cruz Vilaça