ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

17 mars 2005 *

Dans l'affaire C-91/03,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 28 février 2003,

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J. Carbery, F. Florindo Gijón et M^me^ M. Balta, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

soutenu par:

Commission des Communautés européennes, représentée par M. T. van Rijn et M^me^ S. Pardo Quintillàn, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^me^ A. Colomb, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. C. Gulmann, R. Schintgen, P. Kūris (rapporteur) et J. Klučka, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^me^ K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 novembre 2004,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 janvier 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le royaume d'Espagne demande l'annulation du point 6 de l'annexe I du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 358, p. 59, ci-après le «règlement attaqué»).

Le cadre juridique et les antécédents du litige

2 L'article 2 du règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 236, p. 1), a consacré le principe du libre accès aux eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres.

3 Par dérogation à ce principe, l'article 100, paragraphe 1, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et aux adaptations des traités (JO 1972, L 73, p. 14, ci-après l'«acte d'adhésion de 1972»), a autorisé les États membres à limiter, jusqu'au 31 décembre 1982, l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, situées en deçà d'une limite de 6 milles marins à partir des lignes de base de l'État membre riverain, aux navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux.

4 Le Conseil de l'Union européenne a, le 25 janvier 1983, adopté le règlement (CEE) n° 170/83, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, les États membres ont été autorisés à maintenir le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à généraliser jusqu'à 12 milles marins pour l'ensemble des eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction la limite des 6 milles prévue audit article.

5 Selon l'article 6, paragraphe 2, du même règlement, «les activités de pêche couvertes par le régime établi au paragraphe 1 sont soumises aux modalités prévues à l'annexe I, qui fixe, pour chacun des États membres, les zones géographiques des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent». Cette annexe a été modifiée en application de l'article 26 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23, ci-après l'«acte d'adhésion de 1985»).

6 L'article 160 de l'acte d'adhésion de 1985 prévoit, à titre transitoire, des limitations de pêche sans distinguer la zone de pêche située en deçà ou au-delà de la limite de 12 milles marins à partir des lignes de base.

7 L'article 166 dudit acte d'adhésion dispose:

«Le régime défini aux articles 156 à 164, y compris les adaptations qui pourront être arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 162, demeurent d'application jusqu'à la date de l'expiration de la période prévue à l'article 8 paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 170/83.»

8 Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 170/83:

«La Commission, au cours de la dixième année suivant le 31 décembre 1992, soumet au Conseil un rapport concernant la situation économique et sociale des régions littorales sur la base duquel il statue, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, sur les dispositions qui, à l'expiration de la période décennale précitée, pourraient suivre le régime visé aux articles 6 et 7.»

9 Le délai visé à l'article 166 de l'acte d'adhésion de 1985 était donc le 31 décembre 2002, date à laquelle devait également expirer le régime prévu à l'article 160 du même acte d'adhésion.

10 L'article 17 du règlement attaqué dispose:

«1. Les navires de pêche communautaires jouissent d'une égalité d'accès aux eaux et aux ressources dans toutes les eaux communautaires autres que celles visées au paragraphe 2, sous réserve des mesures adoptées conformément au chapitre II.

2. Dans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, les États membres sont autorisés, du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2012, à limiter la pêche aux navires de pêche opérant traditionnellement dans ces eaux à partir des ports de la côte adjacente, sans préjudice de régimes applicables aux navires de pêche communautaires battant

pavillon d'autres États membres au titre des relations de voisinage existant entre États membres et des modalités prévues à l'annexe I, qui fixe, pour chacun des États membres, les zones géographiques des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent.

[...]»

11 L'annexe I dudit règlement définit les conditions d'accès aux bandes côtières au sens de l'article 17, paragraphe 2, de ce même règlement. Aux termes du point 6 de cette annexe, dans la zone s'étendant de la frontière entre le royaume d'Espagne et la République française jusqu'au 46° 08' nord, les navires espagnols ne peuvent pêcher l'anchois que du 1er mars au 30 juin et, s'il s'agit de l'anchois à titre d'appât vivant, que du 1er juillet au 31 octobre; quant à la sardine, cette dernière ne peut être pêchée par ces navires que du 1er janvier au 28 février et du 1er juillet au 31 décembre. En outre, les activités de pêche relatives aux dites différentes espèces de poisson doivent être exercées conformément et dans les limites des activités pratiquées au cours de l'année 1984.

12 En prévoyant la règle du libre accès des eaux situées au-delà des 12 milles marins à partir des lignes de base de l'État membre riverain (ci-après la «zone au-delà des 12 milles»), l'article 17, paragraphe 1, du règlement attaqué remplace, pour ce qui est de l'accès des navires de pêche espagnols aux eaux françaises, le régime institué par l'acte d'adhésion de 1985, et notamment par l'article 160 de ce dernier. Cette disposition prévoyait des limitations analogues à celles établies, pour la zone située entre 6 et 12 milles, par l'annexe I du règlement attaqué.

13 Lors des négociations précédant l'adoption du règlement attaqué, le royaume d'Espagne a demandé la modification du point 6 de l'annexe I du projet de règlement, afin que soient éliminées les restrictions prévues par l'acte d'adhésion de 1985, lesquelles s'appliquaient aux navires espagnols dans la zone située entre 6 et 12 milles marins à partir des lignes de base de la côte atlantique française. Le même État membre a également demandé que les conditions d'accès soient alignées sur celles dont bénéficient les navires français dans les eaux maritimes espagnoles.

14 Le Conseil a décidé de ne pas apporter de modifications audit point 6.

15 Le royaume d'Espagne a présenté une déclaration, faisant part de son désaccord et se «réservant le droit de saisir la Cour de justice des Communautés européennes afin de faire modifier cette partie du règlement».

16 C'est dans ces conditions qu'il a décidé d'introduire le présent recours.

17 Par des ordonnances du président de la Cour des 30 juin et 8 septembre 2003, la Commission et la République française ont été admises à intervenir dans la présente affaire à l'appui des conclusions du Conseil.

Sur le recours

18 Dans sa requête, le royaume d'Espagne a soulevé deux moyens, qu'il convient d'examiner dans l'ordre inverse de leur présentation.

Sur le moyen tiré de la violation de l'acte d'adhésion de 1985

Arguments des parties

19 Le gouvernement espagnol soutient que l'article 160 de l'acte d'adhésion de 1985, qui établit des limitations d'accès de ses navires à la zone située en deçà des 12 milles marins à partir des lignes de base (ci-après la «zone des 12 milles») de la côte française ainsi qu'à la zone au-delà des 12 milles, n'est plus applicable après le 31 décembre 2002, en vertu des dispositions relatives à la période transitoire prévue à l'article 166 dudit acte d'adhésion. En conséquence, les restrictions visant tant la zone des 12 milles que la zone au-delà des 12 milles auraient dû être supprimées. En maintenant ces restrictions, le règlement attaqué prolongerait de manière injustifiée le régime transitoire au-delà du délai prévu par ce même acte.

20 Le gouvernement espagnol soutient par ailleurs qu'aucune mesure spécifique concernant l'accès aux espèces pélagiques dans la zone des 12 milles n'exige une gestion spéciale de cette zone.

21 Le Conseil fait valoir que l'article 166 de l'acte d'adhésion de 1985 n'a pas pour objet de limiter les pouvoirs du législateur communautaire après le 31 décembre 2002. Les

dispositions adoptées sur la base de l'article 37 CE seraient des mesures nouvelles dont la légalité ne pourrait être appréciée qu'en vertu des dispositions en vigueur du traité.

22 Il précise, par ailleurs, que l'annexe I du règlement nº 170/83 a été modifiée par l'article 26 de l'acte d'adhésion de 1985 et par le chapitre XV de l'annexe I de ce même acte. Ledit article figure dans la troisième partie du même acte d'adhésion, relative aux adaptations des actes pris par les institutions, et non dans la quatrième partie de ce même acte, relative aux mesures transitoires. En conséquence, le Conseil considère que les adaptations du règlement nº 170/83 ont une durée illimitée et ne peuvent être regardées comme des mesures temporaires.

23 Selon le Conseil, les articles 156 à 164 de l'acte d'adhésion de 1985 ne mentionnent pas le régime d'accès à la bande côtière de la République française. Il estime qu' il est irraisonnable d'interpréter l'article 166 de cet acte d'adhésion comme visant également l'expiration d'une disposition à laquelle il n'est pas fait référence, mais qui se trouvait dans un règlement modifié en vertu de l'article 26 dudit acte et dont le contenu aurait été repris par le règlement adopté sur la base de l'article 37 CE. De plus, il soutient que le même article 166 ne réglemente pas le régime d'accès à la bande côtière.

24 En outre, il fait valoir que la demande du royaume d'Espagne tendant à ce que les conditions de pêche dans la bande côtière s'effectuent sans limite de temps ne repose sur aucun fondement juridique.

25 La Commission, qui intervient au soutien de l'ensemble des arguments du Conseil, considère en particulier que le gouvernement espagnol interprète de manière erronée les dispositions de l'acte d'adhésion de 1985. En effet, selon elle, l'article 166 de cet acte ne fait pas référence aux conditions d'accès des navires espagnols aux eaux atlantiques françaises dans la zone des 12 milles. Ledit acte d'adhésion se limiterait à adapter l'annexe I du règlement n° 170/83, en complétant le tableau dans lequel sont indiquées, dans le détail, les conditions d'accès aux zones côtières des États membres.

26 Le gouvernement français considère que les adaptations du règlement n° 170/83 ont été effectuées en application de l'article 26 de l'acte d'adhésion de 1985, qui figure non pas dans la quatrième partie de cet acte, consacrée aux mesures transitoires, mais dans la troisième partie de celui-ci, relative aux adaptations des actes des institutions. Il en résulterait que les mesures prises en application de cet article sont de nature pérenne. En conséquence, le point 6 de l'annexe I du règlement attaqué ne pourrait constituer une violation des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion de 1985.

Appréciation de la Cour

27 Ainsi que l'ont souligné le gouvernement espagnol et la Commission lors de l'audience, il convient de constater que l'article 160 de l'acte d'adhésion de 1985 contient une règle analogue à celle en cause en l'espèce et qu'il ne fait pas de distinction, pour ce qui concerne son champ d'application, entre les eaux comprises dans la zone des 12 milles et les eaux se trouvant au-delà de celle-ci.

28 Il y a également lieu de constater que cette disposition, figurant dans la quatrième partie de l'acte d'adhésion de 1985, relative aux mesures transitoires, n'est plus applicable depuis la date prévue à l'article 166 du même acte, à savoir le 31 décembre 2002.

29 Toutefois, il ne découle pas de ces constatations que le législateur communautaire ne pouvait pas adopter la règle litigieuse dans le cadre de la compétence qu'il tire de l'article 37 CE.

30 L'absence d'effet juridique des articles 160 et 166 de l'acte d'adhésion de 1985 résulte, notamment, de la circonstance que, pour ce qui concerne la zone des 12 milles, l'annexe I du règlement n° 170/83 a été complétée par une règle analogue à celle en cause en l'espèce en vertu de l'article 26 de l'acte d'adhésion de 1985, de sorte que ladite règle relève de toute évidence de la compétence du législateur communautaire définie à l'article 37 CE.

31 Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de la violation de l'acte d'adhésion de 1985 doit être écarté.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination

Arguments des parties

32 Le gouvernement espagnol soutient que le point 6 de l'annexe I du règlement attaqué impose des restrictions qui n'existent ni en ce qui concerne l'accès des navires français aux bandes côtières espagnoles, ni en ce qui concerne l'accès des navires des autres États membres aux bandes côtières d'autres États. Il constate que le royaume d'Espagne est le seul dont les navires ont un accès limité aux bandes côtières de son État voisin. Il en conclut qu'il fait l'objet d'un traitement

discriminatoire contraire au principe d'égalité consacré à l'article 12 CE ainsi qu'à l'article 34, paragraphe 2, CE relatif à la politique agricole commune et à la pêche.

33 Le gouvernement espagnol précise que les règles de politique commune ne peuvent être différenciées selon les zones ou les régions qu'en fonction de critères objectifs qui assurent une répartition proportionnée des avantages et des inconvénients entre les intéressés, sans distinction entre les territoires des États membres. En l'espèce, il n'existe, selon lui, aucune raison objective à un traitement différent.

34 Par ailleurs, le gouvernement espagnol fait valoir que, d'une part, les mêmes restrictions d'accès que celles qui s'imposaient aux navires lors de l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté sont maintenues, sans tenir compte de l'expiration de la période transitoire, et, d'autre part, l'accord conclu le 15 avril 1980 entre la Communauté et le royaume d'Espagne et approuvé par le règlement (CEE) n° 3062/80 du Conseil, du 25 novembre 1980 (JO L 322, p. 3) ne concerne que la zone économique exclusive de 200 milles.

35 Le Conseil soutient qu'il suffit d'examiner l'annexe I du règlement attaqué pour constater que les règles d'accès ne sont pas réciproques. L'accès serait souvent restreint par espèces et parfois limité dans le temps.

36 Lesdites limitations auraient pour origine la volonté d'appréhender les activités de pêche traditionnelles dans lesdites zones afin d'y permettre leur maintien. La liste de ces limitations n'obéirait à aucun critère géographique de voisinage ou de réciprocité.

37 Ainsi le royaume d'Espagne conserverait-il pour ses navires les mêmes conditions d'accès que celles dont ceux-ci disposaient depuis l'adhésion de cet État à la Communauté et jusqu'à l'adoption du règlement attaqué. Par ailleurs, le Conseil précise que, antérieurement à cette adhésion, l'accord de pêche conclu le 15 avril 1980 entre la Communauté et le royaume d'Espagne n'accordait aucun accès illimité aux navires de ce dernier dans la bande côtière française.

38 En conséquence, le Conseil considère que le royaume d'Espagne n'est nullement discriminé, mais traité de manière objective et comparable à celle des autres États membres.

39 Par ailleurs, le Conseil fait valoir que le requérant n'explique nullement les raisons pour lesquelles, en adoptant le règlement attaqué, le Conseil aurait agi de façon manifestement inappropriée dans l'exercice de ses pouvoirs. Il rappelle que si, au-delà des 12 milles marins à partir des lignes de base des États membres, le principe est le libre accès aux eaux pour tous les navires communautaires, dans la zone des 12 milles, le régime est en revanche de réserver l'accès aux navires de pêche y opérant traditionnellement à partir des ports de la côte adjacente. En conséquence, l'accès limité à ces eaux pour des navires n'opérant pas à partir de tels ports serait déjà une situation juridique privilégiée. Seuls les navires espagnols auraient accès à la zone française des 12 milles.

40 La Commission soutient que le moyen du royaume d'Espagne repose sur une compréhension erronée de l'ensemble du cadre réglementaire. Elle souligne la différence de nature qui existerait entre les régimes applicables à l'accès aux eaux et aux ressources situées, d'une part, dans la zone des 12 milles et, d'autre part, au-delà de cette zone. Cette limitation de l'accès se fonderait sur des raisons objectives de conservation des zones les plus sensibles des eaux communautaires telles que celles situées près des côtes et sur des raisons d'ordre socio-économique recherchant la protection de l'activité de pêche artisanale. Elle estime que, contrairement à ce que

prétend le gouvernement espagnol, la prorogation jusqu'au 31 décembre 2012 du régime d'accès limité aux eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des autres États membres est plus que justifiée dans le texte du règlement proprement dit, et notamment dans le quatorzième considérant de celui-ci. Elle est donc d'avis qu'il existe une raison objective de distinguer le régime applicable à la zone des 12 milles et celui applicable à la zone au-delà des 12 milles. Elle précise que, pour définir les conditions d'accès des navires espagnols aux eaux côtières françaises, le Conseil a pris en compte les conditions traditionnelles d'accès qui existaient avant l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté, liées aux relations de voisinage.

41 Le gouvernement français fait valoir que le but poursuivi par le règlement attaqué est notamment de maintenir de façon durable les activités de pêche traditionnelles et que, en conséquence, l'utilisation de critères fondés sur la réciprocité est inappropriée.

42 Par ailleurs, il souligne que, d'une part, les navires français ne sont autorisés à pêcher dans la zone de 6 à 12 milles marins à partir des lignes de base des côtes espagnoles que les espèces pélagiques et, d'autre part, le règlement attaqué donne les mêmes possibilités d'accès que celles dont les navires espagnols ont toujours bénéficié depuis l'adhésion de leur État membre à la Communauté. Elle en conclut que cet État n'a pas été traité de manière discriminatoire.>

Appréciation de la Cour

43 Il est de jurisprudence constante que le principe de non-discrimination veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 9).

44 Il convient de relever que, s'agissant de la zone des 12 milles, l'article 17, paragraphe 2, du règlement attaqué autorise expressément les États membres à limiter la pêche aux navires opérant traditionnellement dans cette zone à partir des ports de la côte adjacente. Cependant, cette disposition prévoit certains régimes spécifiques donnant aux navires de pêche communautaires battant pavillon d'autres États membres le droit de pêcher dans les zones des 12 milles au titre des relations de voisinage existant entre États membres. L'annexe I du règlement attaqué, à laquelle cet article 17, paragraphe 2 renvoie, fixe, pour chacun de ces États, les zones géographiques des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent.

45 Il convient de rappeler, par ailleurs, que le quatorzième considérant du règlement attaqué énonce que «[l]es règles en vigueur limitant l'accès aux ressources comprises dans la zone des douze milles marins des États membres ont fonctionné de manière satisfaisante, jouant au bénéfice de la conservation par la limitation de l'effort de pêche dans les eaux communautaires les plus sensibles et permettant de préserver les activités de pêche traditionnelles dont est extrêmement dépendant le développement économique et social de certaines populations du littoral» et qu'«[i]l convient, par conséquent, de continuer de les appliquer jusqu'au 31 décembre 2012».

46 Le gouvernement espagnol ne met pas en cause les principes fondamentaux sur lesquels repose le régime applicable aux zones des 12 milles, établi par le règlement attaqué.

47 Toutefois, il estime que, en adoptant le point 6 de l'annexe I du règlement attaqué, le Conseil a fait subir au royaume d'Espagne un traitement discriminatoire contraire

au principe d'égalité consacré à l'article 12 CE ainsi qu'à l'article 34, paragraphe 2, CE, relatif à la politique agricole commune et à la pêche.

48 Il soutient, notamment, que les règles de politique commune ne peuvent être différenciées selon les zones ou les régions qu'en fonction de critères objectifs assurant une répartition proportionnée des avantages et des inconvénients entre les intéressés, sans distinction entre les territoires des États membres. Or, en l'espèce, il n'existerait aucune raison objective justifiant un traitement différent.

49 Ce moyen n'est pas fondé.

50 À cet égard, le Conseil, la Commission et le gouvernement français relèvent à juste titre que le régime applicable aux zones des 12 milles, prévu à l'article 17, paragraphe 2, du règlement attaqué, a comme objectif de protéger les eaux communautaires les plus sensibles tout en tenant compte de la nécessité de préserver les activités de pêche traditionnelles.

51 Un tel objectif n'implique pas, en soi, la mise en œuvre de critères de réciprocité.

52 En tout état de cause, le gouvernement espagnol ne démontre pas que, en adoptant le point 6 de l'annexe I du règlement attaqué, le Conseil se soit écarté de l'objectif invoqué.

53 Une simple lecture de l'annexe I du règlement attaqué montre, également, que l'accès aux bandes côtières d'États membres autres que la République française, lorsqu'il est accordé aux navires de pêche communautaires, est restreint dans le temps et limité à certaines espèces.

54 En outre, il y a lieu de rappeler que le point 6 de l'annexe I du règlement attaqué ne fait que proroger le régime en vigueur depuis l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté.

55 Dans ces conditions, le moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination doit être écarté.

56 Il résulte de tout ce qui précède que le recours du royaume d'Espagne doit être rejeté.

Sur les dépens

57 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens et ceux exposés par le Conseil. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du même règlement, l'État membre ou l'institution qui est intervenu au litige supporte ses propres dépens. La Commission et la République française, parties intervenantes, supportent donc leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume d'Espagne supporte ses propres dépens et ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.

3) La République française et la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens.

Signatures.