Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

7 juillet 2015 *

« Recours en annulation — Pêche — Régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche — Décision de la Commission mettant en place un plan d'action visant à combler les lacunes du système italien de contrôle de la pêche — Acte ne modifiant pas par lui-même la situation juridique du requérant — Défaut d'affectation individuelle — Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-312/14,

Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopesca), établie à Rome (Italie),

Associazione Lega Pesca, établie à Rome,

Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL), établie à Rome,

représentées par Mes L. Caroli, S. Ventura et V. Cannizzaro, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par MM. A. Bouquet et D. Nardi, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision C (2013) 8635 final de la Commission, du 6 décembre 2013, concernant la mise en place d'un plan d'action visant à combler les lacunes du système italien de contrôle de la pêche,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de Mme M. E. Martins Ribeiro, président, MM. S. Gervasoni (rapporteur) et L. Madise, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 février 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'italien.

Arrêt

Antécédents du litige

1 L'article 102 du règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil, du 20 novembre 2009, instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 847/96, (CE) nº 2371/2002, (CE) nº 811/2004, (CE) nº 768/2005, (CE) nº 2115/2005, (CE) nº 2166/2005, (CE) nº 388/2006, (CE) nº 509/2007, (CE) nº 676/2007, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 1300/2008, (CE) nº 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1627/94 et (CE) nº 1966/2006 (JO L 343, p. 1) dispose :

« 1. Les États membres fournissent à la Commission toutes les informations pertinentes qu'elle leur demande concernant la mise en œuvre du présent règlement. Lorsqu'elle demande des informations, la Commission indique un délai raisonnable dans lequel les informations doivent lui être fournies.

2. Si la Commission estime que des irrégularités ont été commises dans la mise en œuvre des règles de la politique commune de la pêche ou que les dispositions et méthodes existantes en matière de contrôle dans certains États membres ne sont pas efficaces, elle en informe les États membres concernés, qui mènent alors une enquête administrative à laquelle peuvent participer des agents de la Commission.

3. Dans un délai maximal de trois mois à compter de la demande de la Commission, les États membres concernés lui communiquent les résultats de l'enquête et lui transmettent un rapport. La Commission peut, sur demande dûment motivée d'un État membre, prolonger ce délai d'un laps de temps raisonnable.

4. Si l'enquête administrative visée au paragraphe 2 ne mène pas à la suppression des irrégularités ou si la Commission détecte des lacunes dans le régime de contrôle d'un État membre durant les vérifications ou les inspections autonomes visées aux articles 98 et 99 ou dans le cadre de l'audit visé à l'article 100, la Commission établit un plan d'action avec cet État membre. L'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre dudit plan d'action. »

2 Le 17 décembre 2012, la Commission européenne a informé la République italienne qu'elle avait constaté des irrégularités nuisant au respect de certaines règles de la politique commune de la pêche, notamment celles ayant trait à la pêche des espèces de poissons grands migrateurs en Méditerranée, et lui a rappelé l'obligation de mener une enquête administrative concernant son système de contrôle, conformément à l'article 102, paragraphe 2, du règlement nº 1224/2009.

3 L'enquête administrative a été menée par l'autorité de contrôle italienne désignée par les pouvoirs publics italiens le 13 février 2013, avec le concours de fonctionnaires de la Commission.

4 Le rapport final de l'enquête administrative a été transmis à la Commission le 17 avril 2013.

5 La Commission, estimant que l'enquête administrative n'avait pas entraîné la suppression des irrégularités qu'elle avait précédemment constatées, a élaboré un projet de plan d'action avec les autorités italiennes.

6 Par décision C (2013) 8635 final du 6 décembre 2013, prise sur le fondement de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009 (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a adopté un plan d'action visant à combler les lacunes du système italien de contrôle de la pêche. Parmi les actions figurant dans ce plan, l'action nº 13 prévoit l'adoption de nouvelles mesures techniques concernant la compatibilité entre le système « ferrettara », qui regroupe différents systèmes traditionnels de filets dérivants à mailles étroites, et les autres engins de pêche, l'action nº 15 prévoit

l'adoption de mesures de substitution afin de compenser l'absence de surveillance par satellite, ainsi qu'une obligation de déclaration pour certains des navires autorisés à pêcher l'espadon, l'action n° 16 prévoit la mise en œuvre au niveau national de dispositions internationales ayant trait aux tailles minimales de capture pour l'espadon et aux caractéristiques techniques des palangres et, enfin, l'action n° 17 prévoit le renforcement du caractère dissuasif des sanctions financières appliquées en cas d'infractions graves et récurrentes.

Procédure et conclusions des parties

7 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 avril 2014, les requérantes, Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopesca), Associazione Lega Pesca et Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL), ont introduit le présent recours.

8 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 23 juillet 2014, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

9 Le 8 septembre 2014, les requérantes ont présenté leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

10 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale aux fins de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

11 Les parties ont été invitées, par mesure d'organisation de la procédure, à se prononcer lors de l'audience sur diverses questions, notamment celle de savoir s'il était possible de considérer que la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle toute personne physique ou morale peut former un recours contre « les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution », ne devrait s'appliquer, eu égard tant à l'objectif de cette disposition qu'au fait que les auteurs du traité ont adjoint à la condition d'affectation directe une condition supplémentaire relative à l'absence de mesures d'exécution, que pour la contestation des actes modifiant par eux-mêmes, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique de la personne concernée.

12 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 6 février 2014.

13 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée, « spécialement en ce qui concerne les [actions n°s 13, 15, 16 et 17 figurant dans le plan d'action » annexé à cette décision] ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours comme irrecevable ;

— condamner les requérantes aux dépens.

15 Lors de l'audience, les requérantes ont précisé que la requête visait uniquement à obtenir l'annulation des actions n°s 13, 15, 16 et 17 figurant dans le plan d'action annexé à la décision attaquée, ce dont il a été pris acte au procès-verbal d'audience.

En droit

16 La Commission fait valoir que le présent recours est irrecevable au motif, notamment, que les requérantes, qui ne sont pas destinataires de la décision attaquée, n'ont pas démontré qu'elles avaient qualité pour agir à l'encontre de cette décision. Elle soutient que les requérantes n'ont pas qualité pour agir en vertu de la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle toute personne physique ou morale peut former un recours contre « les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ». À cet égard, elle précise que la décision attaquée comporte des mesures d'exécution. Elle constate également une absence d'incidence directe de la décision attaquée, le plan d'action ne pouvant avoir des effets sur la situation juridique des requérantes qu'à travers des mesures nationales nécessaires à son exécution. Elle soutient enfin que la décision attaquée n'affecte pas individuellement les requérantes.

17 À titre liminaire, il convient de relever que les requérantes sont des associations qui regroupent des professionnels exerçant leur activité, en particulier, dans le secteur de la pêche et qui représentent les intérêts de ces professionnels.

18 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la recevabilité d'un recours en annulation d'une association constituée pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables dépend, sauf intérêt propre à agir, du point de savoir si ses membres auraient pu introduire ce recours à titre individuel (voir ordonnance du 10 décembre 2004, EFfCI/Parlement et Conseil, T-196/03, Rec, EU:T:2004:355, points 41 à 43 et jurisprudence citée).

19 En l'espèce, les requérantes se prévalent de la qualité à agir dont disposeraient ceux de leurs adhérents qui sont des professionnels du secteur de la pêche en Italie, en particulier les pêcheurs autorisés par les autorités italiennes à pratiquer la pêche à l'espadon, sans faire valoir une autre qualité, qui leur serait propre, à la poursuite de l'action et sans qu'une telle qualité ressorte des pièces du dossier.

20 En conséquence, c'est au regard de la qualité pour agir des adhérents des requérantes, tels que mentionnés au point 19 ci-dessus, que la qualité pour agir de ces dernières sera examinée.

21 Par ailleurs, il est constant que la décision attaquée est adressée à la République italienne et que les requérantes n'en sont pas destinataires.

22 Tout d'abord, il y a lieu d'apprécier si les requérantes sont fondées à se prévaloir de la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dont il convient d'examiner si elle est applicable lorsque l'acte contesté ne modifie pas, par lui-même, la situation juridique du requérant.

Sur l'applicabilité de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE en l'absence d'acte modifiant par lui-même la situation juridique du requérant

23 L'article 263, quatrième alinéa, TFUE dispose que « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

24 Les deux premières branches de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE correspondent à celles qui étaient prévues avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à l'article 230, quatrième alinéa, CE. La première branche permet au destinataire d'un acte de le contester et la deuxième branche précise que, si la personne physique ou morale introduisant le recours en annulation n'est pas le destinataire de l'acte qu'il conteste, la recevabilité du recours est soumise aux conditions que cette personne soit à la fois directement et individuellement concernée par celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, points 55 et 56).

25 Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lorsqu'un acte produisait directement des effets sur la situation juridique d'une personne physique ou morale sans requérir des mesures d'exécution, cette dernière risquait d'être dépourvue d'une protection juridictionnelle effective lorsqu'elle n'était pas individuellement affectée par cet acte. En effet, elle n'était alors en mesure d'obtenir un contrôle juridictionnel de cet acte qu'après avoir violé les dispositions dudit acte en se prévalant de l'illégalité de celles-ci dans le cadre des procédures ouvertes à son encontre devant les juridictions nationales (arrêt du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, point 27).

26 Pour remédier à ce risque, concernant les actes réglementaires, le traité de Lisbonne a ajouté une troisième branche à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, laquelle assouplit les conditions de recevabilité des recours en annulation introduits par des personnes physiques et morales. En effet, cette branche, sans soumettre la recevabilité des recours en annulation introduits par ces personnes à la condition relative à l'affectation individuelle, ouvre cette voie de recours à l'égard des actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution et concernant un requérant directement (arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, point 24 supra, EU:C:2013:625, point 57).

27 Il convient donc d'interpréter la notion d'« actes réglementaires qui [concernent directement toute personne physique ou morale] et qui ne comportent pas de mesures d'exécution », au sens de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE, à la lumière de l'objectif de cette disposition qui consiste, ainsi qu'il ressort de sa genèse, à éviter qu'un particulier, dont la situation juridique est pourtant directement modifiée par un acte, soit dépourvu d'une protection juridictionnelle effective à l'égard de cet acte (arrêt Telefónica/Commission, point 25 supra, EU:C:2013:852, points 27 et 28).

28 Or, à la lumière de cet objectif, il apparaît que la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE n'a vocation à s'appliquer que lorsque l'acte contesté modifie, par lui-même, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique du requérant.

29 En effet, lorsqu'un acte ne modifie pas, par lui-même, la situation juridique du requérant, celle-ci n'est modifiée que si des mesures d'exécution de cet acte sont adoptées à l'égard de ce requérant. Celui-ci peut alors contester ces mesures et, dans le cadre d'une telle contestation, exciper de l'illégalité de l'acte qu'elles mettent en œuvre, de sorte qu'il ne saurait être regardé comme étant dépourvu d'une protection juridictionnelle effective.

30 À cet égard, il convient de rappeler que la possibilité de contester les mesures en cause est garantie, lorsque ces mesures relèvent d'un État membre, tant par les dispositions du traité que par la jurisprudence de la Cour. En effet, l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE prévoit que les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. De même, la Cour a déjà jugé que les juridictions nationales étaient tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permette aux personnes physiques et morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte de l'Union de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier (arrêt du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec, EU:C:2002:462, point 42).

31 L'interprétation donnée au point 28 ci-dessus de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE, laquelle est fondée sur l'objectif de cette disposition, est confirmée par le fait que les auteurs du traité ont, dans le cadre de ladite disposition, adjoint à la condition d'affectation directe une condition supplémentaire relative à l'absence de mesures d'exécution.

32 Avant d'analyser les effets conjoints de ces deux conditions cumulatives, il y a lieu de rappeler, s'agissant tout d'abord de la condition d'affectation directe, qu'il n'y a aucune raison d'interpréter cette condition dans la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE autrement que telle qu'elle est interprétée dans la deuxième branche de cette même disposition (conclusions de l'avocat général

Kokott dans l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:21, point 69, et dans l'affaire Telefónica/Commission, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:204, point 59). En tout état de cause, la notion d'affectation directe telle que nouvellement introduite dans cette disposition ne saurait faire l'objet d'une interprétation plus restrictive que la notion d'affectation directe telle qu'elle apparaissait à l'article 230, quatrième alinéa, CE [arrêt du 25 octobre 2011, Microban International et Microban (Europe)/Commission, T-262/10, Rec, EU:T:2011:623, point 32].

33 Selon la jurisprudence, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet du recours, requiert que l'acte contesté produise directement des effets sur la situation juridique du requérant et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre (arrêt du 22 mars 2007, Regione Siciliana/Commission, C-15/06 P, Rec, EU:C:2007:183, point 31).

34 Cette condition recouvre en réalité deux hypothèses distinctes, selon que l'acte contesté modifie ou non par lui-même, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique du requérant.

35 Dans la première hypothèse, l'acte contesté modifie, par lui-même, la situation juridique du requérant. Tel est notamment le cas lorsqu'un acte se substitue à des mesures nationales qui régissaient la situation du requérant. Il concerne alors ce dernier aussi directement que ces mesures nationales et est considéré comme étant « immédiatement exécutoire » et « directement applicable » audit justiciable (arrêt du 1er juillet 1965, Toepfer et Getreide-Import Gesellschaft/Commission, 106/63 et 107/63, Rec, EU:C:1965:65, p. 532, 533).

36 Relèvent également de cette première hypothèse un règlement qui s'applique directement, sans l'intervention des autorités nationales, et qui affecte de manière certaine et actuelle la situation juridique de particuliers en restreignant leurs droits ou en leur imposant des obligations (voir, en ce sens, arrêt du 1er avril 2004, Commission/Jégo-Quéré, C-263/02 P, Rec, EU:C:2004:210, points 35 et 37) ou une décision en tant que celle-ci prévoit l'interdiction de la commercialisation d'une substance [arrêt Microban International et Microban (Europe)/Commission, point 32 supra, EU:T:2011:623, points 24, 28 et 34].

37 Dans cette première hypothèse, la condition d'affectation directe est regardée comme remplie sans qu'il soit nécessaire de poursuivre l'analyse à cet égard.

38 Dans la seconde hypothèse, l'acte contesté, pour produire des effets sur la situation juridique des particuliers, implique nécessairement que des mesures d'exécution soient adoptées. La condition d'affectation directe est néanmoins regardée comme étant remplie si cet acte impose des obligations à son destinataire pour son exécution et si ce destinataire est tenu, de manière automatique, d'adopter des mesures qui modifient la situation juridique du requérant (arrêts du 13 mai 1971, International Fruit Company e.a./Commission, 41/70 à 44/70, Rec, EU:C:1971:53, points 23 à 28 ; du 19 octobre 2000, Italie et Sardegna Lines/Commission, C-15/98 et C-105/99, Rec, EU:C:2000:570, point 36, et du 26 septembre 2000, Starway/Conseil, T-80/97, Rec, EU:T:2000:216, points 61 et 62).

39 Il y a lieu de relever que, dans la seconde hypothèse, pour que la condition d'affection directe puisse être remplie, l'acte contesté doit nécessairement comporter des mesures d'exécution à l'égard du requérant.

40 Ainsi, le fait que les auteurs du traité ont, s'agissant de la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, adjoint à la condition d'affectation directe une condition supplémentaire relative à l'absence de mesures d'exécution, a nécessairement pour effet d'exclure la seconde hypothèse du champ d'application de cette troisième branche.

41 Il convient d'ajouter que la question de savoir si le destinataire de la décision contestée dispose ou non d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de l'acte contesté est sans incidence sur l'appréciation de la condition relative à l'existence de mesures d'exécution, une telle existence suffisant à rendre inapplicable la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêt Telefónica/Commission, point 25 supra, EU:C:2013:852, point 35, et ordonnance du 9 septembre 2013, Altadis/Commission, T-400/11, Rec, EU:T:2013:490, point 47). Au demeurant, si la notion de mesures d'exécution, au sens de la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne visait que les mesures d'exécution impliquant l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, il deviendrait, paradoxalement, beaucoup plus aisé pour un particulier d'introduire un recours à l'encontre des actes réglementaires, seuls visés par cette disposition, qu'à l'encontre de mesures de portée individuelle pour lesquelles la condition d'affectation individuelle a été maintenue. Or, une telle interprétation n'apparaît pas conforme à l'intention des auteurs du traité.

42 Il résulte de ce qui précède que la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne saurait s'appliquer, eu égard tant à l'objectif de cette disposition qu'au fait que les auteurs du traité ont adjoint à la condition d'affectation directe une condition supplémentaire relative à l'absence de mesures d'exécution, que pour la contestation des actes relevant de la première des deux hypothèses que comprend la condition d'affectation directe (voir point 34 ci-dessus), celle relative aux actes modifiant par eux-mêmes, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique du requérant.

43 Par suite, lorsque l'acte contesté ne modifie pas, par lui-même, la situation juridique du requérant, cette constatation est suffisante pour conclure à l'inapplicabilité de la troisième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et ce sans qu'il soit nécessaire, dans ce cas, de vérifier si cet acte comporte des mesures d'exécution à l'égard du requérant.

44 C'est au regard des considérations qui précèdent qu'il convient d'examiner la situation en cause en l'espèce.

45 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la décision attaquée a été adoptée sur le fondement de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009, lequel prévoit, d'une part, que la Commission peut établir avec l'État concerné un plan d'action destiné à remédier aux lacunes constatées dans le régime de contrôle instauré par cet État en matière de politique commune de la pêche et, d'autre part, que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre du plan d'action qui le concerne.

46 Par cette disposition, le Conseil s'est borné à habiliter la Commission à élaborer, en relation avec les autorités nationales compétentes, un plan d'action constitué d'un ensemble de mesures adoptées au niveau national par ces autorités, puis à rendre ce plan contraignant à leur égard.

47 Il ne ressort donc pas de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009 que la Commission disposerait d'une compétence aux fins d'adopter des actes unilatéraux directement applicables aux professionnels du secteur de la pêche relevant d'un État membre.

48 À cet égard, il convient de relever que l'article 102 du règlement nº 1224/2009, intitulé « Suivi des rapports de vérification, d'inspection autonome et d'audit », est inséré dans le titre X dudit règlement, lui-même intitulé « Évaluation et contrôle par la Commission ».

49 Les mesures qui figurent dans ce titre ont pour objet, ainsi que le prévoit le premier article du titre X du règlement nº 1224/2009, à savoir l'article 96, intitulé « Principes généraux », le contrôle et l'évaluation de l'application des règles de la politique commune de la pêche par les États membres.

50 Une décision adoptée en application de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009, c'est-à-dire le dernier paragraphe du dernier article du titre X dudit règlement, constitue donc l'aboutissement du suivi des mesures de contrôle et d'évaluation de l'application par les États membres des règles de la politique commune de la pêche et se traduit seulement par un ensemble de mesures que l'État membre concerné doit mettre en œuvre, lorsque celui-ci n'a pas respecté lesdites règles. Ainsi qu'il ressort de la communication du 14 novembre 2008, adressée par la Commission au Parlement européen et au Conseil et relative à la proposition de règlement du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, l'adoption d'un plan d'action vise à laisser la possibilité à l'État membre concerné de remédier aux lacunes qui ont été constatées et de mettre fin aux irrégularités.

51 Une décision adoptée en application de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009 doit ainsi être distinguée des mesures de portée individuelle ou générale que la Commission peut adopter en vertu des dispositions du titre XI, intitulé « Mesures visant à assurer le respect des objectifs de la politique commune de la pêche par les États membres », dudit règlement. Sur le fondement des dispositions qui figurent dans ce titre, la Commission peut, notamment, fermer temporairement une pêcherie affectée par des défaillances (article 104), procéder à des déductions sur les futurs quotas d'un État membre (article 105), procéder à des déductions sur le futur effort de pêche d'un État membre (article 106), voire, en cas d'urgence, suspendre de manière temporaire les activités de pêche des navires battant le pavillon d'un État membre (article 108).

52 Il résulte de ce qui précède qu'une décision adoptée en vertu de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009 ne modifie, par elle-même, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique d'aucune personne physique ou morale autre que l'État membre qu'elle vise. Elle ne modifie donc pas par elle-même, notamment, la situation juridique des professionnels du secteur de la pêche.

53 Cette absence de modification de la situation juridique des particuliers est confirmée, en l'espèce, par les mesures de publicité dont la décision attaquée a fait l'objet. En effet, cette décision n'a pas été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, mais a seulement été adressée à la République italienne. De plus, cette décision a fait l'objet, jusqu'au 17 mars 2014, d'une classification « Restreint UE », ce qui est un indice supplémentaire de son absence de caractère opposable aux particuliers.

54 Par ailleurs, à chacune des actions figurant dans le plan d'action annexé à la décision attaquée correspond l'adoption d'une mesure par les autorités nationales compétentes. En particulier, s'agissant des actions nºs 13 et 15, il est prévu l'adoption d'un décret ministériel et, s'agissant des actions nºs 16 et 17, il est prévu l'adoption d'une proposition de modification de la législation nationale en vigueur. Cela confirme que la décision attaquée n'est pas susceptible, par elle-même, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, de modifier la situation juridique de particuliers.

55 Par suite, il y a lieu de conclure, sur la base des considérations qui précèdent et, notamment, de celles développées aux points 42 et 43 du présent arrêt, que les requérantes ne sont pas fondées à se prévaloir de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE aux fins de voir leur recours déclaré recevable.

56 La conclusion qui précède s'impose sans qu'il soit besoin de déterminer si la décision attaquée constitue un « acte réglementaire » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE. Il n'est pas davantage nécessaire d'examiner si cette décision comporte des mesures d'exécution à l'égard des requérantes ou de leurs adhérents, examen qui impliquerait que le Tribunal s'attache à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de cette disposition et non à celle d'autres justiciables (arrêt Telefónica/Commission, point 25 supra, EU:C:2013:852, point 30).

57 Par ailleurs, même à supposer que la République italienne n'ait pas adopté les mesures prévues dans le plan d'action annexé à la décision attaquée, ce que les parties semblent avoir admis à l'audience, la situation juridique des requérantes ou de leurs adhérents ne serait alors en aucune manière affectée et ceux-ci ne sauraient donc être regardés, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, comme étant dépourvus d'une protection juridictionnelle effective.

58 Il convient d'ajouter que la Commission étant seulement habilitée, sur le fondement de l'article 102, paragraphe 4, du règlement nº 1224/2009, à élaborer, en relation avec les autorités nationales compétentes, un plan d'action constitué d'un ensemble de mesures adoptées au niveau national par ces autorités, puis à rendre ce plan contraignant à leur égard (voir point 46 ci-dessus), c'est à tort que les requérantes soutiennent que les organes administratifs italiens ou les juridictions italiennes pourraient faire application directement, ou par le biais de la technique de l'interprétation conforme, de la décision attaquée.

59 De plus, une décision telle que la décision attaquée, laquelle ne modifie, par elle-même, c'est-à-dire indépendamment de toute mesure d'exécution, la situation juridique d'aucune personne physique ou morale autre que l'État membre qu'elle vise, ne peut pas créer d'obligations à la charge d'un particulier et ne peut donc être invoquée, en tant que telle, à l'encontre de celui-ci (voir, par analogie, ordonnance du 7 juillet 2014, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Commission, T-244/13, EU:T:2014:644, points 30 et 39).

60 S'agissant, enfin, de l'argument des requérantes selon lequel les juridictions italiennes pourraient mettre en œuvre la technique de l'interprétation conforme, celui-ci ne saurait être retenu. En effet, il y a lieu de rappeler que le principe d'interprétation conforme du droit national connaît certaines limites. Ainsi, l'obligation pour le juge national de se référer au contenu d'une directive lorsqu'il interprète et applique les règles pertinentes du droit interne est limitée par les principes généraux du droit et elle ne peut pas servir de fondement à une interprétation contra legem du droit national (arrêt du 15 janvier 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, Rec, EU:C:2014:2, point 39). Par suite, soit les dispositions nationales italiennes comportent déjà les obligations prévues par la décision attaquée et, dans ce cas, cette dernière ne modifie pas la situation juridique des requérantes ou de leurs adhérents, soit les dispositions nationales ne comportent pas de telles obligations et, dans ce cas, les juridictions italiennes ne peuvent procéder à une interprétation conforme du droit national.

Sur l'affectation individuelle des requérantes

61 Il convient de rappeler que les requérantes ne sont pas les destinataires de la décision attaquée et que, ainsi qu'il vient d'être relevé (voir point 55 du présent arrêt), elles ne sont pas fondées à se prévaloir de l'article 263, quatrième alinéa, troisième branche, TFUE.

62 Elles ne sont donc recevables à former un recours, sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, que si la décision attaquée les concerne directement et individuellement.

63 En ce qui concerne la seconde de ces conditions, il ressort d'une jurisprudence constante que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 223 ; du 9 juin 2011, Comitato « Venezia vuole vivere » e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, Rec, EU:C:2011:368, point 52, et Telefónica/Commission, point 25 supra, EU:C:2013:852, point 46).

64 Il ressort également d'une jurisprudence constante que la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure, dès lors que cette application est effectuée en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (arrêt Telefónica/Commission, point 25 supra, EU:C:2013:852, point 47).

65 Il convient de constater que la décision attaquée s'applique à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

66 En effet, en premier lieu, la décision attaquée, notamment les actions n°s 13, 15, 16 et 17 figurant dans le plan d'action annexé à celle-ci, ne concerne les adhérents des requérantes qu'en raison de leur qualité objective de pêcheurs, en particulier de pêcheurs d'espadon utilisant certaines techniques de pêche, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique (voir, s'agissant de dispositions imposant des obligations comparables à celles prévues par la décision attaquée, arrêt Commission/Jégo-Quéré, point 36 supra, EU:C:2004:210, point 46, et ordonnance du 14 février 2012, Federcoopesca e.a./Commission, T-366/08, EU:T:2012:74, point 28).

67 Au demeurant, il n'a pas été contesté, lors de l'audience, que la liste actuelle des navires battant pavillon italien qui sont autorisés à pratiquer la pêche à l'espadon comprend plus de 7 300 navires, ce qui constitue un indice supplémentaire du fait que la décision attaquée ne saurait affecter de manière individuelle les requérantes ou leurs adhérents.

68 En second lieu, il n'apparaît pas qu'une disposition du droit de l'Union imposait à la Commission, pour adopter la décision attaquée, de suivre une procédure dans le cadre de laquelle les adhérents des requérantes ou ces dernières auraient été en mesure de revendiquer d'éventuels droits. Ainsi, le droit de l'Union n'a pas défini une position juridique particulière en faveur d'opérateurs tels que les adhérents des requérantes ou ces dernières au regard de l'adoption de la décision attaquée (arrêt Commission/Jégo-Quéré, point 66 supra, EU:C:2004:210, point 47).

69 Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne concerne pas un cercle fermé de personnes déterminées au moment de son adoption et dont la Commission aurait voulu régler les droits (arrêt du 21 mai 1987, Union Deutsche Lebensmittelwerke e.a./Commission, 97/85, Rec, EU:C:1987:243, point 11).

70 Même à supposer que la décision attaquée puisse être regardée comme affectant les requérantes ou leurs adhérents en tant que groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres de ce groupe, ce qui n'est pas établi, il ne ressort pas des pièces du dossier, en tout état de cause, que les requérantes ou leurs adhérents puissent être regardés comme disposant d'un droit acquis susceptible d'être affecté par la décision attaquée.

71 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsque la décision contestée affecte un groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres du groupe, ces personnes peuvent être individuellement concernées par cet acte en tant qu'elles font partie d'un cercle restreint d'opérateurs économiques. Elles le sont, notamment, lorsque la décision modifie les droits acquis par ces personnes antérieurement à son adoption (arrêts du 13 mars 2008, Commission/Infront WM, C-125/06 P, Rec, EU:C:2008:159, points 71 et 72, et du 27 février 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-133/12 P, Rec, EU:C:2014:105, point 46).

72 Dans le présent litige, il y a lieu de relever que l'objectif de la politique commune de la pêche est de garantir une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique et environnemental qu'en matière sociale (considérant 1 du règlement nº 1224/2009). Le succès de cette politique passe par la mise en œuvre d'un régime de contrôle efficace (considérant 2 du règlement nº 1224/2009).

73 Ce régime de contrôle se fonde, notamment, sur un régime d'autorisation prévu au titre III du règlement nº 1224/2009, lequel s'intitule « Conditions générales d'accès aux eaux et aux ressources ». Ainsi, en vertu de l'article 6 dudit règlement, un navire de pêche de l'Union ne peut être utilisé pour l'exploitation commerciale des ressources aquatiques vivantes que s'il détient une licence de pêche valable. De même, en vertu de l'article 7 de ce règlement, un navire de pêche de l'Union opérant dans les eaux de l'Union n'est autorisé à exercer des activités de pêche spécifiques que si celles-ci sont indiquées dans une autorisation de pêche valable.

74 Or, la licence de pêche peut être suspendue temporairement ou retirée définitivement. À cet égard, l'article 92 du règlement nº 1224/2009 instaure un système de points. Selon ce système, des points sont attribués au titulaire d'une licence lorsqu'une infraction grave aux règles de la politique commune de la pêche a été commise. Lorsque le nombre total de points ainsi attribués atteint un certain seuil, la licence est automatiquement suspendue ou retirée. S'agissant de l'autorisation de pêche, en vertu de l'article 7 dudit règlement, celle-ci n'est pas délivrée si le navire concerné ne dispose pas d'une licence ou si celle-ci a été suspendue ou retirée et elle est suspendue lorsque la licence de pêche a été suspendue temporairement.

75 Par ailleurs, l'article 108 du règlement nº 1224/2009 prévoit la possibilité pour la Commission, lorsque certaines conditions sont remplies, d'adopter des mesures d'urgence incluant, notamment, la suspension temporaire des activités de pêche des navires battant pavillon d'un État membre.

76 Ainsi, les navires de pêche de l'Union sont-ils, s'agissant de l'accès aux ressources, soumis à un régime d'autorisation qui se caractérise par une certaine précarité.

77 À cet égard, la Cour a déjà jugé que le fait d'être titulaire d'un droit de pêcher ainsi que d'un quota attribué par l'État membre compétent pour une campagne de pêche donnée ne saurait donner à l'intéressé le droit de pouvoir, en toutes circonstances, épuiser ce quota (arrêt du 14 octobre 2014, Giordano/Commission, C-611/12 P, Rec, EU:C:2014:2282, point 48).

78 Il y a donc lieu de constater que l'octroi d'une licence et d'une autorisation de pêche, dont se prévalent les requérantes, ne permet pas de regarder leur titulaire comme étant détenteur d'un droit acquis au sens de la jurisprudence citée au point 71 ci-dessus.

79 Dès lors, c'est à tort que les requérantes prétendent qu'elles ou leurs adhérents seraient individualisés par la décision attaquée.

80 Il résulte de tout ce qui précède que les requérantes n'ont pas qualité pour agir à l'encontre de la décision attaquée.

81 En conséquence, sans qu'il soit besoin de déterminer si les requérantes sont recevables à obtenir l'annulation partielle de la décision attaquée, il y a lieu de conclure que ce recours doit, en tout état de cause, être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

82 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopesca), Associazione Lega Pesca et Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL) sont condamnées aux dépens.**

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 juillet 2015.

Signatures