CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 18 novembre 2003 [1]

I — Introduction

1. La présente procédure a pour objet un recours en annulation introduit par le royaume d'Espagne contre le règlement (CE) n° 1162/2001 de la Commission, du 14 juin 2001 [2] (ci-après le «règlement attaqué et/ou le règlement n° 1162/2001»). Le règlement attaqué instaure des mesures visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM [3] III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e ainsi que les conditions associées pour le contrôle des activités des navires de pêche.

2. Selon le royaume d'Espagne, le règlement attaqué s'appuie sur une base juridique incorrecte et son adoption était de la compétence non pas de la Commission des Communautés européennes, mais du Conseil de l'Union européenne. En outre, l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1162/2001 violerait le principe de non-discrimination en prévoyant un régime dérogatoire pour certains navires. Le royaume d'Espagne fait encore valoir une violation de l'obligation de motivation, la Commission ayant omis d'exposer les raisons de l'institution de ce régime dérogatoire.

II — Les faits et le cadre juridique

3. La politique de la Communauté dans le domaine de la préservation et de l'exploitation des ressources de pêche repose sur la fixation annuelle de «totaux admissibles des captures» (TAC, également de l'expression anglaise «total allowable catches»). Un TAC est fixé pour chaque espèce de poisson et chaque zone de pêche, sur la base d'expertises scientifiques. Les TAC sont répartis en quotas entre les États membres.

4. Cette politique perpétue la tradition de la gestion de la pêche telle qu'elle existait à l'époque où ont été arrêtées les bases de la

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 159, p. 4.

3 — CIEM signifie Conseil International pour l'exploration de la mer.

politique commune de la pêche par le règlement (CEE) nº 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche [4]. Par la suite, le règlement nº 170/83 a été remplacé par le règlement (CEE) nº 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture [5] (ci-après le «règlement nº 3760/92»).

5. Le règlement nº 3760/92 pose les principes fondamentaux de la pêche dans la Communauté. Il instaure notamment les mesures suivantes, prévues pour chaque pêcherie ou groupe de pêcheries: établissement de zones où les activités de pêche sont interdites ou limitées, limitation des taux d'exploitation, fixation des limites quantitatives pour les captures, limitation du temps passé en mer, compte tenu, le cas échéant, de l'éloignement des zones de pêche, fixation du nombre et du type de navires autorisés à pêcher, fixation des mesures techniques concernant les engins de pêche et leur mode d'utilisation, fixation d'une taille ou d'un poids minimal des individus qui peuvent être capturés et établissement des mesures d'encouragement, y compris des mesures à caractère économique, afin de promouvoir une pêche plus sélective. Le règlement nº 3760/92 a été remplacé par le règlement (CE) nº 2371/2002 [6], qui est entré en vigueur le 1^er janvier 2003.

6. Après que le CIEM eut attiré l'attention en novembre 2000 sur la diminution des stocks de merlu, le Conseil et la Commission ont, lors de la réunion du Conseil de la pêche des 14 et 15 décembre 2000, constaté qu'il était urgent de mettre en œuvre un plan de reconstitution des stocks. Le 14 juin 2001, la Commission a adopté le règlement attaqué sur la base de l'article 15 du règlement nº 3760/92, qui dispose:

«1. En cas de perturbations graves et imprévues susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources, la Commission, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, arrête les mesures nécessaires, qui ne peuvent durer plus de six mois. Les mesures sont communiquées aux États membres et au Parlement européen et sont immédiatement applicables.

2. Si la Commission a été saisie d'une demande par un État membre, elle statue à son sujet dans un délai de dix jours ouvrables.

3. Les États membres peuvent saisir le Conseil de la décision prise par la Commission conformément au paragraphe 1 dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la notification de la décision.

4. Le Conseil peut, à la majorité qualifiée, prendre une décision différente dans le délai d'un mois.»

4 — JO L 24, p. 1.

5 — JO L 389, p. 1.

6 — Règlement 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).

7. Dans son quatrième considérant, le règlement n° 1162/2001 déclare:

«(4) La première urgence est de réduire immédiatement les prises de merlu juvénile en:

— imposant un accroissement général du maillage des filets remorqués utilisés pour la capture du merlu, ce qui implique une dérogation aux conditions applicables au maillage des engins remorqués fixées dans les annexes I et II du règlement (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins [7], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 973/2001 [8], et

— délimitant des zones géographiques abritant un grand nombre de merlus juvéniles, dans lesquelles la pêche au filet remorqué ne sera autorisée qu'au moyen d'engins à larges mailles,

— définissant des conditions supplémentaires visant à réduire les captures de merlu juvénile effectuées par les chalutiers à perche.»

8. Aux termes de son article 1er, le règlement n° 1162/2001 s'applique aux navires de pêche opérant dans les sous-zones CIEM V et VI, dans les divisions CIEM VII b, c, f, g, h, j et k et dans les divisions CIEM VIII a, b, d et e [9].

9. L'article 2 du règlement attaqué dispose:

«1. Nonobstant les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 15 du règlement (CE) n° 850/98, la proportion de merlu (*Merluccius merluccius*) capturé et détenu à bord de tout navire équipé de tout type d'engin remorqué d'un maillage compris entre 55 et 99 mm ne peut excéder 20 %, en poids, du total des captures d'organismes marins détenues à bord.

2. Les conditions fixées au paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 m, pour autant qu'ils rentrent au port dans les vingt-quatre heures suivant leur plus récente sortie du port.»

7 — JO L 125, p. 1.

8 — Règlement du Conseil, du 14 mai 2001 (JO L 137, p. 1).

9 — Ce champ d'application géographique s'écarte du titre du règlement, d'après lequel les dispositions de ce dernier s'étendraient également aux sous-zones CIEM III et IV (mer du Nord et mer Baltique).

10. Dans ses articles 3 et 4, le règlement attaqué précise les filets dont l'utilisation est prohibée. Son article 5 définit certaines zones géographiques et les conditions auxquelles la pêche y est autorisée. Le règlement contient également des dispositions d'application et de contrôle.

11. Faisant usage de la faculté qui lui était reconnue par l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 3760/92, le royaume d'Espagne avait soumis le 22 juin 2001 au Conseil une proposition de modification du règlement n° 1162/2001 en vue de la suppression de l'article 2, paragraphe 2, de ce dernier. Cette proposition a été rejetée par le Conseil lors de sa réunion du 20 juillet 2001.

12. Le royaume d'Espagne a alors introduit le 2 août 2001 un recours en annulation du règlement n° 1162/2001.

III — Conclusions des parties

13. Le royaume d'Espagne demande qu'il plaise à la Cour:

1) annuler le règlement n° 1162/2001;

2) condamner l'institution défenderesse aux dépens.

14. La Commission demande qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours comme non fondé;

2) condamner la partie requérante aux dépens.

IV — Argumentation des parties et appréciation

A — *Sur les griefs relatifs à la base juridique erronée et à l'incompétence de la Commission*

1) Le royaume d'Espagne

15. Selon le gouvernement espagnol, le règlement est fondé sur une base juridique erronée. L'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 3760/92 exigerait la réunion

des conditions suivantes pour que la Commission puisse adopter les mesures en question: qu'il y ait des perturbations graves et imprévues susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources; que les mesures soient nécessaires et qu'elles ne durent pas plus de six mois; qu'elles soient communiquées aux États membres et au Parlement et qu'elles soient immédiatement applicables. En l'espèce, ces conditions ne seraient pas toutes remplies.

16. En effet, s'il est vrai que les stocks de merlu se trouvent dans une situation critique, comme le Conseil «Pêche» l'a confirmé lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2000, la condition relative à la nécessité des mesures n'est pas remplie pour autant. Les compétences attribuées à la Commission par l'article 15 du règlement nº 3760/92 permettraient l'adoption de mesures urgentes et exceptionnelles pour lutter contre de graves perturbations. Or, les mesures prises par la Commission dans le règlement attaqué ne seraient ni urgentes ni exceptionnelles.

17. Le règlement nº 1162/2001 aurait été adopté par la Commission le 14 juin 2001 seulement, alors que le Conseil «Pêche» avait demandé son adoption dès le 15 décembre 2000. La Commission aurait ainsi tardé six mois à adopter des mesures qui étaient en théorie urgentes pour pallier une situation grave et imprévue. Cela montrerait qu'il ne s'agissait pas en réalité d'une mesure urgente et que le Conseil aurait pu intervenir au cours de cette période. Dans ce contexte, il conviendrait de garder à l'esprit le fait que, en règle générale, la compétence législative dans le domaine de la pêche appartient au Conseil en vertu de l'article 37 CE et que l'article 15, paragraphe 1, du règlement nº 3760/92 constitue une exception justifiée par l'urgence. Lorsque cette urgence fait défaut, les mesures en cause doivent être adoptées par le Conseil, conformément à la règle générale de l'article 4 du règlement nº 3760/92. Pour véritablement protéger les ressources menacées, la Commission aurait au demeurant dû adopter d'autres mesures, comme par exemple l'interdiction totale de la pêche dans certaines zones. Les mesures adoptées ne seraient pas aptes à atteindre le but poursuivi.

18. L'article 15 du règlement nº 3760/92 prévoit que les mesures ne peuvent s'appliquer au-delà d'une durée de six mois. Or, faute de disposition limitant la durée de son applicabilité, le règlement attaqué serait d'application illimitée dans le temps. Cette contradiction par rapport à l'article 15 du règlement nº 3760/92 imposerait de conclure que cet article n'était pas une base juridique suffisante pour l'adoption du texte attaqué.

2) La Commission

19. Dans son mémoire en défense, la Commission observe que, d'un point de vue biologique, la meilleure façon de recon-

stituer les stocks est d'interdire absolument toute activité de pêche. Il conviendrait cependant de tenir compte du fait que le cabillaud et le merlu relèvent de pêcheries mixtes, de sorte que toute interdiction absolue éventuelle reviendrait à interdire également la pêche d'un grand nombre d'autres espèces. La fermeture des pêcheries aurait de graves conséquences sociales et économiques. Il importerait donc de trouver des alternatives pour réduire d'une part la pression exercée sur les stocks de cabillaud et de merlu tout en maintenant, d'autre part, dans la mesure du possible, la pêche d'autres espèces.

20. L'article 15 du règlement n° 3760/92 conférerait à la Commission une large marge d'appréciation et de manœuvre. Il lui appartiendrait d'établir l'existence de perturbations graves et imprévues susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources, ce qui impliquerait l'évaluation d'une situation économique et scientifique complexe. Cette disposition chargerait la Commission d'adopter les mesures nécessaires, lesquelles incluraient tout type de mesures qui peuvent être jugées nécessaires, compte tenu des circonstances. L'article 15 ne parlerait nullement de mesures d'urgence et exceptionnelles, comme le fait le royaume d'Espagne. Selon la Commission, les mesures adoptées sont nécessaires pour faire face à la situation critique que connaissent les stocks de merlu.

21. Le temps dont la Commission a eu besoin pour adopter le règlement est, selon elle, facile à expliquer et à justifier. C'est en novembre 2000 que l'on aurait eu connaissance de la situation critique des stocks de merlu dans les zones concernées. Pour pouvoir adopter un règlement arrêtant les mesures appropriées, la Commission aurait convoqué deux réunions scientifiques sur ce problème, une première en janvier 2001 en Espagne et une autre en février 2001 à Bruxelles (Belgique). Par la suite, elle aurait encore engagé des consultations informelles avec les secteurs et les scientifiques concernés.

22. Concernant la durée d'application du règlement attaqué, la Commission observe que ce dernier aurait été adopté sur la base de l'article 15 du règlement n° 3760/92, qui prévoit une durée maximale d'application de six mois. Aucune disposition du règlement attaqué ne contredirait ce principe. Au contraire, la Commission aurait toujours insisté sur la limitation de la durée des mesures, notamment dans sa communication, du 12 juin 2001, adressée au Conseil et au Parlement européen au sujet de la reconstitution des stocks de cabillaud et de merlu dans les eaux communautaires et les eaux adjacentes [10].

3) Appréciation

23. Conformément à l'article 37, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, la compé-

10 — COM (2001) 326 final.

tence législative en matière agricole, domaine qui inclut la pêche, appartient au Conseil. À l'article 15 du règlement nº 3760/92, le Conseil transfère à la Commission la compétence pour adopter les mesures nécessaires en cas de perturbations graves et imprévues susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources.

24. L'intervention de la Commission au titre dudit article 15 est subordonnée aux conditions suivantes. Premièrement, il y faut des perturbations graves et imprévues, susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources. Deuxièmement, les mesures arrêtées par la Commission doivent être nécessaires et troisièmement leur application ne peut s'étendre au-delà de six mois. De surcroît, ces mesures doivent être communiquées aux États membres et au Parlement. Nous allons examiner ci-après si le règlement attaqué remplit ces conditions.

25. Ainsi qu'il résulte des deux premiers considérants du règlement nº 1162/2001, en novembre 2000, le Conseil international pour l'exploration de la mer a averti que le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et dans les divisions CIEM VIII a, b, d et e était en grand danger d'effondrement et que la plus grande partie de ce stock de merlu se trouvait dans les sous-zones CIEM V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e. Lors de la réunion du Conseil des 14 et 15 décembre 2000, la Commission et le Conseil ont réagi en déclarant qu'il était urgent de mettre en place un plan de reconstitution de ce stock.

26. Cependant, comme la Commission l'a souligné dans sa communication, du 12 juin 2001, au Conseil et au Parlement [11], les plans de reconstitution des stocks sont des mesures qui se projettent sur le long terme. Leur objectif «est de régénérer la biomasse des stocks reproducteurs à des niveaux qui, d'après les milieux scientifiques, garantissent avec une probabilité élevée que le renouvellement des stocks ne sera pas menacé» [12]. À la page 6 de ladite communication, la Commission observe que «même dans cette situation de crise, les États membres n'ont pas pu se mettre d'accord sur des mesures plus conformes aux avis des scientifiques. Ayant recours aux pouvoirs exceptionnels que lui confèrent les règlements (CE) nº 3760/92 et nº 850/98 du Conseil dans des situations d'urgence, la Commission prendra sous peu des mesures supplémentaires en vue de reconstituer les stocks de cabillaud et de merlu».

27. Ces considérations montrent que la première condition requise pour l'adoption du règlement attaqué est remplie et que l'on était donc en présence de perturbations

11 — Ibidem.

12 — Ibidem, p. 4.

graves et imprévues susceptibles de mettre en péril la conservation des ressources.

28. Les perturbations étaient graves puisque le Conseil international pour l'exploration de la mer avait constaté que les stocks de merlu sont menacés d'effondrement. Lorsqu'un stock est menacé d'effondrement, il n'a généralement aucune possibilité de se régénérer par lui-même. Un tel cas de figure appelle au contraire l'adoption de mesures drastiques; les mesures usuelles de conservation des stocks ne suffisent plus, car tout retard risque de provoquer des dommages irréparables.

29. Le fait qu'entre les premiers cris d'alarme et l'adoption du règlement attaqué six mois environ se sont écoulés n'exclut pas qu'il ait pu s'agir de perturbations graves. Il est au contraire probable que la situation se soit encore aggravée pendant cette période.

30. Même lorsqu'il y a déjà des indices d'une perturbation grave, l'on ne saurait faire grief à la Commission de clarifier la situation en consultant des experts avant d'adopter une mesure de protection imposant des restrictions à un grand nombre d'opérateurs économiques. Tel est du moins le cas lorsque, comme en l'espèce, cela n'entraîne aucune perte de temps excessive.

31. Aux termes de l'article 15 du règlement n° 3760/92, la compétence de la Commission pour intervenir est également subordonnée à la présence de perturbations imprévues. Cette règle s'explique par le fait que, en règle générale, le Conseil a, en cas de perturbation prévisible, un laps de temps suffisant pour tenir compte des perturbations en adoptant les dispositions adéquates dans le cadre des stratégies de gestion ou lors de la fixation des volumes de captures au titre de l'article 8 du règlement n° 3760/92. L'intervention de la Commission n'est requise que si le temps nécessaire fait défaut.

32. Le critère du «caractère imprévu» des perturbations ne doit en tout cas pas être interprété de façon restrictive lorsqu'un préjudice irréparable menace. Les compétences spéciales accordées à la Commission par l'article 15 du règlement n° 3760/92 visent en effet à la protection des stocks menacés et garantissent ainsi la préservation de l'environnement, comme l'exige l'article 6 CE, y compris dans le cadre de la politique de la pêche. Partant, eu égard à l'article 6 CE, une perturbation doit toujours être considérée comme imprévue lorsque, en dépit de la nécessité bien établie d'agir, le Conseil est dans l'impossibilité d'intervenir en temps utile en adoptant lui-même des mesures. Dans une telle situation, les raisons pour lesquelles le Conseil n'a pas été en mesure d'agir en temps utile n'ont aucune importance. Ces raisons peuvent notamment être que la situation s'est brusquement aggravée ou que des désaccords politiques n'ont pas permis au Conseil de parvenir à une décision.

33. En l'espèce, le Conseil est resté inactif, alors qu'il reconnaît pourtant lui-même la nécessité d'agir. C'est pourquoi la Commission a pu faire usage de ses compétences au titre de l'article 15 du règlement nº 3760/92, pour répondre à la menace d'effondrement du stock de merlu par l'adoption d'une mesure provisoire.

34. Le royaume d'Espagne reproche encore à la Commission de ne pas avoir limité la durée d'application du règlement. Il est vrai que rien dans le texte du règlement attaqué ne prévoit que celui-ci cesse d'être applicable après six mois au plus tard.

35. Cependant, l'habilitation conférée par l'article 15, paragraphe 1, du règlement nº 3760/92 montre que les mesures adoptées sur la base de cette habilitation ne peuvent avoir une durée d'application supérieure à six mois. Il suffit d'interpréter le règlement attaqué en tenant compte de l'habilitation sur laquelle il se fonde pour conclure que sa période de validité ne pouvait excéder six mois.

36. La Commission avait également la possibilité de se conformer aux conditions de durée d'application prévues par la base d'habilitation en révoquant le règlement attaqué avant l'expiration des six mois, par l'adoption d'un texte remplaçant ce règlement.

37. Certes, la Commission n'a pas formellement abrogé le règlement attaqué, mais elle est intervenue avant l'expiration des six mois en adoptant dans un premier temps le règlement (CE) nº 2602/2001 [13]. Cependant, avant même son entrée en vigueur, elle a déclaré que ce règlement était nul et non avenu [14]. Il a été remplacé par le règlement (CE) nº 494/2002 [15]. Ce dernier reprend en substance les mêmes restrictions que le règlement attaqué, mais est fondé sur l'article 45 du règlement nº 850/98 [16], qui ne limite pas la durée d'applicabilité des mesures de sauvegarde, contrairement à l'article 15 du règlement nº 3760/92. Le règlement nº 494/2002 est entré en vigueur le 1er mars 2002, c'est-à-dire aussitôt après la fin de la période d'application du règlement attaqué (six mois du 1er septembre 2001 au 28 février 2002).

13 — Règlement de la Commission, du 27 décembre 2001, instituant des mesures visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e (JO L 345, p. 49).

14 — Dans une communication publiée le 19 février 2002, la Commission observe: «Étant donné que le règlement [nº 2602/2001] a été adopté sans avoir obtenu (contrairement à ce qui est indiqué au considérant 7) l'avis du comité de gestion, qui est requis, et qu'il est donc illégal pour cause de violation d'une règle de procédure essentielle, le texte intitulé 'Règlement (CE) nº 2602/2001 de la Commission du 27 décembre 2001 instituant des mesures visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e' ne peut produire aucun effet quel qu'il soit et la publication susmentionnée doit être considérée comme nulle et non avenue.» (JO 2002, L 47, p. 21).

15 — Règlement de la Commission, du 19 mars 2002, instituant des mesures techniques supplémentaires visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e (JO L 77, p. 8).

16 — Voir note 7.

38. Aux troisième, quatrième et cinquième considérants du règlement nº 494/2002, la Commission observe que les mesures techniques prévues par le règlement nº 1162/2001 ne restent en vigueur que jusqu'au 1er mars 2002, de sorte que de nouvelles dispositions transitoires sont nécessaires en attendant l'adoption de mesures par le Conseil.

39. En dernière analyse, nous considérons que le règlement nº 1162/2001 n'a pas enfreint l'article 15, paragraphe 1, du règlement nº 3760/92 en ne fixant pas de limite explicite à sa durée d'application. Au contraire, en remplaçant le règlement attaqué par de nouveaux textes à l'expiration du délai de six mois, la Commission a tenu compte de la durée d'application limitée imposée par la base d'habilitation.

B — *Sur le grief de violation du principe de non-discrimination*

1) Le royaume d'Espagne

40. Le gouvernement espagnol considère que la Commission a violé le principe de non-discrimination à l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué. Cette disposition établirait en effet que les conditions fixées «au paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 m, pour autant qu'ils rentrent au port dans les vingt-quatre heures suivant leur plus récente sortie du port». Ces navires ne seraient dès lors pas soumis aux restrictions établies au paragraphe 1 en ce qui concerne le maillage et le volume total des captures qu'ils peuvent détenir à bord.

41. Cette inégalité de traitement serait discriminatoire pour les pêcheurs espagnols par rapport à ceux d'autres États membres. Cette mesure d'exception léserait la flotte espagnole presque exclusivement, ou en tout cas bien plus fortement que les autres. Dans les zones concernées par le règlement, ne pêcheraient que des navires espagnols d'une longueur supérieure à 12 mètres, qui réalisent des marées de plus d'un jour. Cela s'expliquerait par le fait que les zones de pêche se trouvent à une grande distance de la côte espagnole. En revanche, les flottes des autres États membres seraient également composées de navires d'une longueur inférieure à 12 mètres, qui peuvent bénéficier du régime d'exception.

42. Le traitement discriminatoire infligé à la flotte espagnole ne serait pas objectivement justifié, car il n'y aurait aucun lien entre le maillage des filets et la longueur d'un bateau. Au demeurant, il se trouverait que les navires de petite taille, qui effectuent des marées de courte durée, pêchent dans des zones proches de la côte, où la concentration de

juvéniles est particulièrement élevée. Leur pêche affecterait donc la conservation du stock menacé plus fortement et plus directement. Il appartiendrait dès lors à la Commission de prouver que la différence de traitement est justifiée par des raisons objectives.

2) La Commission

43. La Commission observe dans le mémoire en défense que, pendant la phase qui a précédé l'adoption du règlement attaqué, elle a été informée de la situation particulière dans laquelle se trouvent les navires de taille réduite. Ces navires pratiqueraient en effet une pêche artisanale et n'auraient pas la possibilité de s'écarter des zones côtières auxquelles ils accèdent habituellement. D'autre part, la composition de leurs captures serait imprévisible. Si la règle visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement attaqué leur était appliquée, ils devraient s'équiper de filets d'un maillage supérieur à 100 mm. Cela exigerait des investissements importants et entraînerait des pertes considérables pour les captures d'autres espèces.

44. Les caractéristiques de ces navires seraient très différentes de celles de la flotte espagnole, qui se compose pour l'essentiel de navires de grandes dimensions, de 250 tonnes en moyenne et d'une longueur supérieure à 30 mètres. De tels navires ne seraient pas comparables aux bateaux de petite taille qui bénéficient de la dérogation. Cette dernière ne discriminerait nullement la flotte espagnole. Il ne serait pas établi que la flotte espagnole soit la seule flotte des États membres qui ne dispose pas de bateaux d'une longueur inférieure à 12 mètres. Les flottes française, irlandaise, néerlandaise ou belge se trouveraient dans une situation analogue.

45. Par ailleurs, la part prise par les petits bateaux dans le total des captures serait insignifiante au regard de l'objectif de la préservation des stocks. Cela vaudrait également pour les captures de merlu juvénile, qui sont assurées dans des proportions bien plus importantes par les navires de grandes dimensions. L'affirmation de l'Espagne selon laquelle la concentration de juvéniles est plus forte dans les zones proches de la côte serait dépourvue de fondement. La répartition des juvéniles serait variable et ces derniers seraient présents en grandes quantités à la fois dans les zones proches de la côte et dans les zones plus éloignées. C'est pourquoi la capture de merlu juvénile concernerait tous les navires dans une même mesure.

3) Appréciation

46. Selon une jurisprudence constante, une discrimination consiste à appliquer des

règles différentes à des situations comparables ou à appliquer la même règle à des situations différentes [17]. Il faut dès lors se demander si le grief soulevé par le gouvernement espagnol se réfère véritablement à des situations comparables.

47. Le gouvernement espagnol se fonde en substance sur l'argument selon lequel la flotte espagnole serait discriminée parce que les navires espagnols de grande taille sont soumis aux restrictions, tandis que les bateaux plus petits ne peuvent pas bénéficier de la dérogation prévue en faveur de la pêche artisanale. Les zones concernées seraient en effet tellement éloignées de la côte espagnole qu'elles ne pourraient être atteintes par les artisans pêcheurs de ce pays.

48. Pour l'évaluation de cet argument il convient tout d'abord de se représenter la situation géographique des zones affectées par le règlement attaqué. Aux termes de son article 1^er, ce règlement s'applique aux sous-zones CIEM V et VI ainsi qu'aux divisions CIEM VII b, c, f, g, h, j et k et CIEM VIII a, b, d et e. Le champ d'application est donc constitué par les zones situées au large des côtes atlantiques islandaise, irlandaise, britannique et française. Ledit règlement ne s'applique pas aux divisions CIEM VIII c et IX a et b, qui se trouvent au large de l'Espagne et du Portugal; autrement dit, la capture du merlu n'y est soumise à aucune restriction. La moitié environ du quota de merlu alloué à l'Espagne pour l'année 2001 a pu être pêchée dans des zones non couvertes par le règlement [18].

49. Si l'on compare la situation des bateaux espagnols d'une longueur supérieure à 12 mètres avec celle des bateaux d'autres États membres ayant la même taille, il apparaît que les navires espagnols ne sont pas dans une situation plus mauvaise. Dans les zones visées par le règlement, ils sont soumis aux mêmes restrictions en ce qui concerne le maillage, le type de filet et la composition des captures que les navires opérant sous un autre pavillon. Un examen global pourrait même nous faire conclure que les navires espagnols de cette catégorie bénéficient d'une situation plus avantageuse, puisque les zones CIEM proches de la côte espagnole n'entrent pas dans le champ d'application du règlement.

50. Si l'on examine d'autre part le cas des artisans pêcheurs espagnols, c'est-à-dire des

17 — Voir, en particulier, arrêts du 13 novembre 1984, Racke (C-283/83, Rec. p. 3791, point 7); du 29 avril 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Rec. p. I-2651, point 26), et du 25 octobre 2001, Italie/Conseil (C-120/99, Rec. p. I-7997, point 80).

18 — Pour la répartition des quotas de captures entre les différents États membres pour l'année 2001, voir règlement (CE) n° 2848/2000 du Conseil, du 15 décembre 2000, établissant, pour 2001, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupe de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans des eaux soumises à des limitations de capture (JO L 334, p. 1).

pêcheurs dont les bateaux sont d'une longueur inférieure à 12 mètres, force est de constater là encore qu'ils ne sont pas plus mal lotis que les artisans pêcheurs d'autres États membres. Certes, nous voyons bien que les pêcheurs espagnols ne bénéficient guère de la dérogation visée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1162/2001, puisque leurs ports d'attache sont trop éloignés des zones de pêche concernées. Il n'en résulte cependant aucune discrimination, puisque les zones de la côte atlantique espagnole, qui sont les seules à entrer en ligne de compte pour la pêche artisanale, ne relèvent pas du champ d'application du règlement nº 1162/2001. Comme il n'y a pas d'interdiction dans ce domaine, il ne peut y avoir de dérogation (pour les navires d'une longueur inférieure à 12 mètres). Au demeurant, les pêcheurs espagnols peuvent opérer sans entraves dans leurs zones de pêche traditionnelles. Ce ne serait pas le cas des artisans pêcheurs français, britanniques ou irlandais, s'ils ne bénéficiaient pas de la dérogation en cause, puisque le règlement s'applique aux régions côtières de leurs États d'origine.

51. La Commission a institué la dérogation contestée pour des raisons sociales, afin que les artisans pêcheurs, qui devraient normalement être soumis aux restrictions, échappent à l'application des mesures en cause. Si le règlement leur était applicable, ils devraient réaliser des investissements plus importants et accepter des diminutions de captures, qui dans leur situation seraient particulièrement insupportables d'un point de vue économique. La pêche artisanale espagnole n'a en revanche d'emblée pas été touchée par les restrictions.

52. Il est cependant vrai que la dérogation privilégie les artisans pêcheurs par rapport aux exploitants de navires de grande taille, quel que soit leur pavillon, qui opèrent dans le champ d'application géographique du règlement attaqué. Mais, comme les situations de départ sont différentes, il était licite de leur appliquer des dispositions différentes. D'une part, d'après la Commission, qui n'a pas été contestée sur ce point par le gouvernement espagnol, les restrictions de captures toucheraient la pêche artisanale bien plus durement que la pêche «industrielle». D'autre part, la place de la pêche artisanale dans le total des captures est négligeable.

53. Enfin, il faut ajouter que les artisans pêcheurs ont un intérêt propre à la protection des stocks dans leurs zones de pêche et seront dès lors par eux-mêmes enclins à veiller à la préservation de ces stocks. En effet, en cas d'effondrement de ces stocks, leur rayon d'action limité ne leur permet pas, contrairement aux exploitants de navires de grande taille, de s'orienter vers d'autres zones.

54. Tout au plus pourrait-on examiner le point de savoir si les critères d'application de la dérogation sont appropriés ou s'ils sont susceptibles de provoquer une discrimination indirecte à l'encontre des pêcheurs espagnols.

55. D'après les données fournies par la Commission en réponse à une question de la Cour, le nombre total des navires d'une longueur inférieure à 12 mètres susceptibles d'être pris en considération se répartit comme suit: 33,8 % de ces navires battent pavillon espagnol, 28,8 % pavillon français, 11,2 % pavillon irlandais et 26,2 % pavillon britannique. Les artisans pêcheurs espagnols ne représentent cependant que 15,8 % du tonnage total de la pêche artisanale, alors que la part française est de 44,7 % contre 12,8 % pour les Irlandais et 26,7 % pour les Britanniques. Il apparaît ainsi que les navires espagnols d'une longueur inférieure à 12 mètres sont en moyenne plus petits et, ce que confirment d'autres informations données par la Commission, plus faiblement motorisés que les navires correspondants des autres États membres concernés. Le gouvernement espagnol n'a cependant pas dit dans quelle mesure la façon dont la Commission a conçu le régime dérogatoire était constitutive d'un usage inapproprié de son pouvoir d'appréciation et d'une discrimination à l'encontre de la flotte de pêche espagnole.

56. La dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué n'entraîne donc aucune différence de traitement par rapport à des situations comparables et ne discrimine pas les pêcheurs espagnols.

57. En liaison avec l'interdiction de discrimination, le gouvernement espagnol fait également valoir une violation du principe de proportionnalité.

58. L'article 15 du règlement n° 3760/92 permet à la Commission d'adopter les mesures «nécessaires»; autrement dit, le règlement attaqué doit être conforme au principe de proportionnalité, dont l'article 5, troisième alinéa, CE exige le respect dans le cadre de toute action menée par les institutions communautaires. Ce principe signifie que les actes des institutions communautaires ne doivent pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause. Par ailleurs, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [19].

59. Lors de la vérification du respect de ces principes, il faut cependant tenir compte du fait que, aux termes d'une jurisprudence constante, le législateur communautaire jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans les situations impliquant la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, comme c'est le cas en matière de politique agricole commune et de pêche. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si le législateur n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [20].

19 — Arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13); du 16 décembre 1999, UDL (C-101/98, Rec. p. I-8841, point 30), et du 12 mars 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 62).

20 — Voir en particulier arrêts du 27 juin 1989, Leukhardt (113/88, Rec. p. 1991, point 20); du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Rec. p. I-681, points 41 et 42); du 5 octobre 1999, Espagne/Conseil (C-179/95, Rec. p. I-6475, point 29), et Italie/Conseil, précité à la note 17 (point 44).

60. Le royaume d'Espagne conteste tout d'abord le caractère approprié des mesures et fait observer à ce propos qu'il n'y a pas de rapport objectif entre la taille des navires de pêche et le maillage. D'autre part, les juvéniles seraient principalement concentrés le long des côtes, soit une zone à laquelle le règlement permet aux artisans pêcheurs d'accéder.

61. Pour apprécier le caractère approprié des mesures, la Commission dispose d'une ample marge d'appréciation. C'est au gouvernement espagnol qu'il appartient de démontrer que la Commission a adopté une mesure manifestement inappropriée.

62. La Commission oppose au gouvernement espagnol que la dérogation prévue au bénéfice des artisans pêcheurs ne met pas sérieusement en danger la réalisation de l'objectif de préservation du stock menacé. D'un point de vue strictement biologique, une interdiction totale de toute activité de pêche serait la meilleure solution pour reconstituer les stocks. Cependant, en raison de la faiblesse des captures réalisées par les artisans pêcheurs bénéficiaires de la dérogation (environ 4 % du total des captures), la préservation des stocks resterait suffisamment garantie, nonobstant le régime dérogatoire.

63. Le gouvernement espagnol a contesté sur un plan global les données de la Commission relatives à la part prise par la pêche artisanale dans les captures de merlu. Cependant, comme il est tenu de prouver le caractère inapproprié de la mesure, il ne pouvait se contenter de contester ces données, mais aurait dû prouver que la Commission s'était appuyée sur des faits inexacts.

64. La Commission a encore établi de façon concluante que la taille des bateaux est un critère approprié et couramment utilisé pour définir ce qui relève de la pêche artisanale.

65. Enfin, la Commission a contesté l'affirmation selon laquelle les juvéniles, qui doivent bénéficier d'une protection renforcée, sont présents surtout dans les eaux côtières. Certes, dans sa réplique, le gouvernement espagnol a étayé son allégation en présentant plusieurs cartes relatives à des zones de concentration de juvéniles au cours des années 1997 à 2000. Il n'a cependant établi de façon concluante ni que ces stocks seraient menacés par les dispositions du règlement attaqué ni la raison pour laquelle ce règlement serait dès lors totalement inapte à atteindre l'objectif de protection du stock. Si la preuve correspondante n'a pas été apportée, c'est encore et avant tout parce que les artisans pêcheurs ne sont responsables que d'un faible pourcentage du total des captures.

66. Rien n'indique donc que la Commission ait fait une appréciation manifestement erronée du caractère approprié des mesures en cause.

67. La Commission a limité le maillage et la part du merlu dans le total des captures, tout en permettant aux artisans pêcheurs d'échapper à ces restrictions. Ce faisant, elle a choisi un moyen moins contraignant qu'une interdiction totale et elle a limité son intervention à ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

68. Le règlement attaqué est également conforme au principe de proportionnalité dans un sens strict. Au moment de l'adoption de la mesure, la Commission a dû harmoniser plusieurs objectifs. Le texte adopté vise avant tout à la préservation des stocks dans l'intérêt d'une exploitation durable [21] et à la protection de l'environnement, dont l'article 6 CE impose de tenir compte, y compris dans la politique de la pêche. C'est par une interdiction totale de la pêche que cet objectif aurait pu être atteint le plus facilement.

69. D'un autre côté, il résulte de l'article 33, paragraphe 1, sous b), CE que la politique agricole commune a pour but d'assurer à la population agricole un niveau de vie équitable. Afin de protéger non pas seulement l'environnement et les ressources, mais également les intérêts des populations qui sont particulièrement dépendantes de la pêche, la Commission a choisi un mode d'intervention moins contraignant, qui n'est certes pas aussi efficace pour la protection des stocks que le serait une interdiction totale, mais qui tient également compte de l'intérêt à la capture d'autres espèces. Elle a fait une pondération entre les graves conséquences sociales et financières d'une interdiction totale et la nécessité de protéger les stocks de merlu. Dans le cadre de cette pondération, elle a tenu compte de la situation particulière de la pêche artisanale et a réalisé un équilibre entre les deux intérêts en cause. Le gouvernement espagnol n'a pas établi que l'intérêt à la protection de l'environnement aurait été grossièrement méconnu par la dérogation. D'autre part, l'annulation de la totalité du règlement, conformément aux conclusions de l'Espagne, mettrait fin à toute protection des stocks de merlu.

70. Le moyen relatif à la violation de l'interdiction de discrimination doit donc être rejeté dans son ensemble.

21 — Pour cet objectif de la politique commune de la pêche, voir également deuxième considérant du règlement n° 3760/92.

C — *Sur le défaut de motivation*

1) Le royaume d'Espagne

71. Selon le royaume d'Espagne, rien dans le règlement attaqué ne permet de savoir quelles sont les raisons qui ont amené la Commission à faire une différence entre les navires de moins de 12 mètres de longueur et les autres. Les considérants dudit règlement ne feraient pas mention de la dérogation et n'indiqueraient pas les raisons pour lesquelles elle a été instituée. Il serait impossible de comprendre le raisonnement sur lequel la Commission s'est fondée.

2) La Commission

72. À ce propos, la Commission estime qu'il faut partir d'un examen d'ensemble du règlement attaqué et de sa motivation. Il résulterait de la jurisprudence de la Cour que la Commission est tenue de motiver ses actes et de mentionner les éléments de fait dont dépend la justification légale de la mesure. D'autre part, l'obligation de motiver aurait une portée différente suivant la nature de l'acte. Lorsqu'il s'agit d'un règlement, la motivation pourrait se borner à indiquer la situation d'ensemble qui a conduit à l'adoption du règlement. L'on ne saurait exiger qu'elle spécifie l'ensemble des faits parfois très nombreux et très complexes [22]. C'est pourquoi la Commission estime que la motivation du règlement attaqué répond à ces exigences. Elle mentionne en outre que des représentants de l'administration espagnole ainsi que du secteur de la pêche espagnole ont participé aux consultations qui ont précédé l'adoption du règlement nº 1162/2001.

3) Appréciation

73. Conformément à l'article 253 CE, les règlements pris par la Commission doivent être motivés. La motivation doit mentionner les principaux éléments de fait et de droit qui ont conduit à l'adoption de l'acte, mais elle n'est pas tenue de contenir l'ensemble des éléments de fait ou de droit pertinents [23]. Le point de savoir si la motivation d'un acte juridique satisfait à ces exigences doit être apprécié non seulement sur la base de son libellé, mais également au vu du contexte ainsi que de l'ensemble des dispositions régissant la matière concernée [24].

74. Depuis l'arrêt prononcé par la Cour dans l'affaire Beus [25], il est de jurisprudence

22 — Arrêt du 13 mars 1968, Beus (5/67, Rec. p. 125).

23 — Arrêts du 29 février 1996 dans l'affaire C-122/94 (Commission/Conseil, Rec. p. I-881, point 29), et du 10 juillet 2003, Commission/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281, point 174).

24 — Point 29 de l'arrêt Commission/Conseil, précité à la note 23.

25 — Arrêt Beus, précité à la note 22.

constante que la mesure de l'obligation de motiver dépend de la nature de l'acte en cause. À cet égard, les exigences requises d'un acte de portée générale, s'appliquant à une multitude de situations, sont moins strictes que celles imposées à des décisions portant sur des cas individuels. Ainsi, la Cour a considéré dans l'affaire C-284/94 que, pour les actes destinés à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et les objectifs généraux qu'ils se proposent d'atteindre [26].

75. Le règlement attaqué indique les raisons pour lesquelles il faut agir rapidement et les mesures à prendre. D'autre part, son troisième considérant mentionne l'urgence de mettre en place un plan à long terme de reconstitution des stocks.

76. Le règlement attaqué lui-même ne contient aucune motivation de la dérogation visée à son article 2, paragraphe 2. La communication de la Commission du 12 juin 2001 [27] ne contient pas non plus d'indication relative à l'institution de cette dérogation.

77. Force est cependant de se demander si cette dérogation doit véritablement être motivée. En tant que le règlement limite la pêche dans les zones indiquées, la Commission a mentionné le contexte dans lequel il s'inscrit et a défini les objectifs qu'il poursuit. Elle a donc rempli son obligation de motivation.

78. La Commission n'était nullement tenue d'indiquer la raison pour laquelle certains navires ne sont pas soumis aux restrictions. Il lui incombe en effet de motiver les mesures faisant grief aux intéressés, car elles restreignent les droits de ces derniers. Toutefois, le régime dérogatoire prévu à l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué ne restreint nullement les droits de pêche; au contraire, il permet à certains navires d'échapper aux restrictions. Une motivation spécifique ne serait requise que si les avantages accordés aux uns avaient pour pendant un détriment infligé à d'autres personnes se trouvant dans une situation comparable. Or, comme nous l'avons vu, la dérogation ne discrimine en rien la pêche artisanale espagnole.

79. Suivant une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit faire apparaître le raisonnement de l'institution communautaire, auteur de l'acte, d'une façon suffisamment claire et non équivoque pour permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Par conséquent, lorsque l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il est inutile d'exiger une motivation spécifique pour chaque disposition particulière [28]. Le

26 — Arrêt du 19 novembre 1998, Espagne/Conseil (C-284/94, Rec. p. I-7309, point 28).

27 — Voir note 10.

28 — Arrêts précités, Commission/Conseil (point 29), et Commission/BEI (point 174).

règlement attaqué satisfait ces exigences, de sorte que le troisième moyen invoqué par le royaume d'Espagne doit également être rejeté.

V — Les dépens

80. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation du royaume d'Espagne aux dépens. Le royaume d'Espagne ayant succombé, les dépens de la procédure doivent être mis à sa charge.

VI — Conclusions

81. Par ces motifs, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.