CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 21 septembre 2000 [1]

I — Introduction

1. Le présent recours en manquement vise le comportement des autorités françaises dans la gestion des quotas de pêche pour les campagnes 1988 et 1990. La Commission critique le fait que les autorités françaises n'ont pas interdit en temps utile et de manière efficace l'activité de pêche dès l'instant où les quotas étaient épuisés, de sorte que les quotas de pêche ont été dépassés au cours de ces campagnes.

II — Le cadre juridique

2. L'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche [2], dispose:

«Les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués...»

3. Cette obligation est précisée à l'article 1[er] du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche [3], dans les termes suivants:

«1. Afin d'assurer le respect de toute réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, contrôle l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les bateaux de pêche et toutes les activités dont l'inspection devrait permettre de vérifier la mise en œuvre du présent règlement, notamment les activités de mise à terre, de vente et de stockage du poisson et l'enregistrement des mises à terre et des ventes.

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 24, p. 1.
3 — JO L 207, p. 1.

2. Si, à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectué en vertu du paragraphe 1, les autorités compétentes d'un État membre constatent que la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle n'est pas respectée, elles intentent une action pénale ou administrative contre le capitaine du bateau concerné ou contre toute autre personne responsable.

3. ...»

4. L'article 11 du règlement n° 2241/87 régit la gestion des quotas de pêche par les États membres:

«1. Toutes les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota effectuées par les bateaux de pêche battant pavillon d'un État membre ou enregistrés dans un État membre sont imputées sur le quota applicable, pour le stock ou groupe de stocks en question, à cet État, quel que soit le lieu de la mise à terre.

2. Chaque État membre fixe la date à laquelle les captures d'un stock ou d'un groupe de stocks soumises à quota, effectuées par les bateaux de pêche battant son propre pavillon ou enregistrés sur son territoire, sont réputées avoir épuisé le quota qui lui est applicable pour ce stock ou groupe de stocks. Il interdit provisoirement, à compter de cette date, la pêche de poissons de ce stock ou de ce groupe de stocks par lesdits bateaux aussi bien que la conservation à bord, le transbordement et le débarquement pour autant que les captures aient été effectuées après cette date, et fixe une date jusqu'à laquelle les transbordements et les débarquements ou les dernières notifications sur les captures sont permis. Cette mesure est notifiée sans délai à la Commission, qui en informe les autres États membres.

3. ...»

III — Les faits, la procédure et les conclusions des parties

A — *La campagne de pêche 1988*

5. Par lettre du 1er août 1989, la Commission a invité le gouvernement français à justifier plusieurs carences relatives à la gestion des quotas de pêche au cours de l'année 1988. Il s'agissait:

— du dépassement des quotas de pêche pour dix-sept stocks de poissons,

— de l'absence de notification des données mensuelles de captures,

— de l'absence d'interdiction provisoire de la pêche lorsque les quotas étaient réputés épuisés et

— de l'absence de contrôle de la pêche en ce qui concerne ces stocks au cours des derniers mois de l'année.

6. Dans une note du 23 octobre 1989, les autorités françaises ont attiré l'attention sur les difficultés auxquelles elles se heurtaient, décrit les efforts qu'elles avaient déployés jusque-là et annoncé d'autres mesures à venir.

7. Le 1er octobre 1990, par une lettre de mise en demeure, la Commission a ouvert une procédure d'infraction concernant le dépassement des quotas de pêche pour quatorze stocks de poissons. Elle faisait valoir:

— l'absence d'interdiction provisoire de la pêche lorsque les quotas étaient réputés épuisés et

— l'absence de contrôle de la pêche (article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83).

8. Par lettre du 27 novembre 1990, les autorités françaises ont admis une surpêche due à la fermeture tardive de la pêche et expliquaient que cette situation résultait des faiblesses du système de contrôle statistique. Depuis 1988, elles auraient tout mis en œuvre pour remédier à ces faiblesses. Les autorités françaises contestaient cependant qu'elles eussent insuffisamment contrôlé les activités de pêche. La Commission serait simplement partie du principe qu'une fermeture tardive de la pêche implique un contrôle insuffisant. Or, selon la jurisprudence [4], elle ne peut pas fonder un recours en manquement sur une présomption.

9. Le 29 septembre 1992, la Commission a adressé au gouvernement français un avis motivé au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), par lequel elle maintenait les deux griefs et impartissait au gouvernement français un délai de réponse de deux mois.

10. Dans leur réponse du 3 décembre 1992, les autorités françaises ont indiqué

4 — Dans la réponse à l'avis motivé, les autorités françaises se réfèrent aux arrêts du 5 octobre 1989, Commission/Pays-Bas (290/87, Rec. p. 3083, point 17); du 20 mars 1990, Commission/France (C-62/89, Rec. p. I-925, point 37), et du 31 janvier 1991, Commission/France (C-244/89, Rec. p. I-163, point 35).

que leurs mesures répondaient en tout cas en 1991 et depuis lors aux exigences du droit communautaire, comme la Commission l'aurait d'ailleurs elle-même reconnu. S'agissant de l'infraction à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, elles estiment en outre que la Commission n'a pas établi une violation de cette règle et que, au demeurant, l'article 11 du règlement n° 2241/87 [5] représente à cet égard, selon la jurisprudence, une lex specialis.

B — *La campagne de pêche 1990*

11. Par lettre du 15 novembre 1991, la Commission a constaté que les quotas de pêche français pour la campagne 1990 avaient été dépassés en ce qui concerne certains stocks de poissons du fait que les autorités françaises n'avaient pas interdit provisoirement et en temps utile la pêche. Pour ce qui est de l'anchois, la Commission invitait ces autorités à lui fournir les données sur les captures et les débarquements sur lesquelles elles s'étaient fondées lors de l'arrêt de la pêche, y compris leurs estimations sur les débarquements imminents mais non encore enregistrés et connus et sur l'évolution future probable des captures aussi bien que la date à laquelle les quantités capturées ont effectivement épuisé le quota. La Commission exigeait en outre que lui soient communiquées toutes les mesures prévues à l'encontre des responsables en cas de dépassement des quotas de captures.

5 — Voir point 4 ci-dessus.

12. Le 22 janvier 1992, les autorités françaises ont répondu que les déficiences du système de contrôle statistique étaient à l'origine du dépassement des quotas. Compte tenu des tonnages de captures d'anchois enregistrés jusqu'en juillet, rien ne laissait prévoir que le quota de pêche serait épuisé dès le mois d'août. Les autorités françaises ne s'étaient rendu compte de l'épuisement du quota que le 5 novembre et avaient interdit le 17 novembre la poursuite de la pêche de l'anchois. Il en a été de même en ce qui concerne le merlan, le maquereau et la sole commune. Depuis le 1er avril 1991, une nouvelle procédure de collecte des données serait mise en place et permettrait de satisfaire aux exigences posées par la réglementation communautaire. En ce qui concerne les captures effectuées après la date de fermeture de la pêche, elles ne se seraient élevées qu'à une dizaine de tonnes environ.

13. Le 25 janvier 1993, la Commission a entamé la procédure en manquement en adressant aux autorités françaises une lettre de mise en demeure dans laquelle elle indiquait que les explications fournies par les autorités françaises au cours de l'échange de lettres que nous venons d'évoquer n'étaient pas de nature à justifier le comportement des autorités françaises qui est contraire au droit communautaire.

14. Dans la réponse du 17 mars 1993, les autorités françaises ont de nouveau souligné que le nouveau système de contrôle statistique, après avoir d'abord connu quelques difficultés, donnait désormais des résultats satisfaisants, comme l'avait constaté la Commission dans son rapport du

6 mars 1992 sur le contrôle de l'application de la politique commune de la pêche (page 62).

15. Le 4 juin 1997, la Commission a émis un avis motivé qui confirmait les deux griefs et impartissait au gouvernement français un délai de réponse de deux mois. Le gouvernement français a répondu par lettre du 22 août 1997. Il renvoyait à un arrêté du ministre compétent, du 24 août 1990, portant nouvelle répartition des quotas de pêche accordés à la France.

C — *Conclusions des parties*

16. Le 9 septembre 1999, la Commission a formé le présent recours.

17. La Commission des Communautés européennes conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que:

— en n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990,

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche, une inspection appropriée de la flotte de pêche, ainsi que des mises à terre et de l'enregistrement des captures tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

— en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux sous pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant éventuellement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes 1988 et 1990,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu i) de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/86 du 25 janvier 1983 et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87 combinés, ii) de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 du 23 juillet 1987 et iii) de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du 25 janvier 1983 et de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 combinés;

2) condamner la République française aux dépens.

18. La République française conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— examiner l'objet et le bien-fondé du recours.

IV — Analyse juridique

A — *Moyens et arguments de la Commission*

1) L'absence de mesures de contrôle

19. De l'avis de la Commission, la République française a enfreint les dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87 [6] en ce que les autorités françaises n'ont pas suffisamment contrôlé la pêche. Ces dispositions supposent des mesures de contrôle qui soient suffisamment diversifiées pour tenir compte des caractéristiques propres des différentes pêcheries, et suffisamment efficaces pour prévenir tout dépassement des quotas.

20. Au cours des années 1988 et 1990, la République française n'a pas effectué des contrôles suffisants, sinon les quotas auraient été respectés et les autorités françaises auraient interdit en temps utile la pêche des espèces dont les quotas ont été dépassés pendant ces campagnes. L'arrêté du 24 août 1990 ne constitue pas non plus une mesure suffisante.

2) La fermeture tardive de la pêche

21. La Commission fait valoir en outre que la République française a enfreint l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 [7]. En vertu de cette disposition, chaque État membre doit, sur la base des informations disponibles sur le niveau des captures, fixer la date prévisible de l'épuisement du quota et prendre en temps utile les mesures appropriées permettant d'interdire la pêche à compter de cette date. Or, au cours de la campagne de pêche 1988, cette

6 — Pour le texte de ces dispositions, voir points 2 et 3 ci-dessus.
7 — Voir point 4 ci-dessus.

mesure d'interdiction n'a été prise à chaque fois qu'après le dépassement du quota prescrit. Au cours de la campagne de pêche 1990, aucune mesure nationale d'arrêt n'a été prise dans six cas de surpêche constatés.

En ce qui concerne les sanctions pénales ou administratives, elle renvoie aux mesures mises en place en 1997 qui répondent aux exigences de la Commission.

3) L'absence de sanctions pénales ou administratives

22. Enfin, de l'avis de la Commission, la République française a également contrevenu à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 [8]. Selon la jurisprudence de la Cour, la sanction ainsi prévue des infractions au système des quotas de pêche s'impose aux fins de l'application de la politique commune de la pêche [9].

24. Le gouvernement français fait valoir pour la première fois dans le mémoire en duplique que les dépassements de quotas par la France, à supposer même qu'ils aient altéré la ressource halieutique, ne l'ont pas mise en péril compte tenu de la part du prélèvement de la pêche française dans l'ensemble communautaire et de l'évolution naturelle des stocks. Ces dépassements n'ont pas non plus entraîné, par application de mesures de droit communautaire, une réduction des quotas de captures pour les flottilles d'autres États membres ou une modification de la clé de répartition entre États membres. Ils n'ont par conséquent pas remis en question l'équilibre entre les différentes flottilles.

B — *Moyens et arguments avancés par la République française*

23. La République française ne nie pas les problèmes auxquels elle s'est heurtée pendant les périodes considérées en l'espèce.

25. La République française soulève enfin la question de savoir pourquoi la Commission introduit un recours en manquement portant sur des faits qui remontent désormais à plus d'une dizaine d'années, bien qu'elle admette que la République française a amélioré son comportement au cours des campagnes qui ont suivi. Le gouvernement français invite par conséquent la Cour à apprécier la cause, la réalité et l'ampleur des manquements allégués eu égard aux objectifs de la politique commune de la pêche.

8 — Voir point 3 ci-dessus.

9 — Arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France (C-52/95, Rec. p. I-4443, points 34 et suiv.).

C — *Appréciation*

1) Sur l'interprétation de la conclusion de la République française

26. Le mémoire en défense présenté par la République française ne répond pas, du point de vue de sa teneur, aux exigences de l'article 40, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, puisqu'il ne contient aucune conclusion suffisamment précise. Le souhait que la Cour de justice veuille bien examiner l'objet et le bien-fondé du recours ne révèle pas la solution à laquelle aspire la République française. Toutefois, puisqu'en définitive la République française se défend, il faut en déduire que la conclusion tend au rejet du recours.

2) La recevabilité du recours en manquement

27. La conclusion du gouvernement français en combinaison avec les allusions au temps qui s'est écoulé dans l'intervalle et à la reconnaissance des améliorations apportées aux mesures de contrôle françaises à l'égard des activités de pêche implique en même temps que le gouvernement français met en discussion l'intérêt à agir de la Commission.

28. Dans certains cas particuliers, il se peut que, eu égard aux droits de la défense de l'État membre concerné, la durée très longue d'une procédure en manquement s'oppose à l'exercice du recours correspondant [10]. Le gouvernement français n'a cependant fait valoir aucune circonstance qui soit de nature à justifier une telle conclusion. Du reste, la Commission est libre de décider du moment où elle poursuit la procédure en manquement en formant le recours [11]. En l'occurrence, on observera en particulier que le litige en question concerne des griefs analogues se rapportant à deux années différentes et que la Commission a en outre intenté entre-temps contre la République française un autre recours en manquement pour des motifs similaires [12]. En conséquence, depuis 1989, la Commission a été continuellement en conflit avec la République française à propos des mesures françaises de mise en œuvre de la politique commune de la pêche. Le recours est par conséquent recevable.

3) Sur le bien-fondé du recours

29. Il est unanimement admis par les parties que la République française, ainsi que la Commission l'a exposé, n'a pas satisfait

10 — Arrêt du 16 mai 1991, Commission/Pays-Bas (C-96/89, Rec. p. I-2461, points 15 et 16).

11 — Voir nos conclusions présentées le 27 janvier 2000 dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (arrêt du 12 septembre 2000, C-359/97, Rec. p. I-6355, point 96, avec des références supplémentaires).

12 — Arrêt du 7 décembre 1995 (précité à la note 9).

aux exigences du droit communautaire dans le cadre de la politique commune de la pêche et que, de ce fait, la flottille de pêche française a dépassé au cours des années 1988 et 1990 les quotas de captures qui lui étaient alloués.

30. Dans la mesure où la République française invoque les déficiences du contrôle statistique au cours des années considérées en l'espèce, la Cour de justice a déjà constaté dans l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/France, à propos du système de contrôle statistique *en 1991* que:

«... en ce qui concerne le système statistique en vigueur en 1991, il est de jurisprudence constante... qu'un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en œuvre de mesures de contrôle appropriées. Au contraire, il appartient aux États membres, chargés de l'exécution des réglementations communautaires dans le secteur des produits de pêche, de surmonter ces difficultés en prenant les mesures appropriées» [13].

13 — Arrêt du 7 décembre 1995, précité à la note 9, point 28.

31. Le même raisonnement s'applique bien entendu en ce qui concerne les années 1988 et 1990.

32. Dans la mesure où le gouvernement français fait observer que les manquements n'ont en principe eu aucun effet préjudiciable, il n'y a pas lieu d'aborder la question de savoir si cette affirmation est pertinente. D'une part, en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'argument est tardif puisqu'il est avancé pour la première fois dans le mémoire en duplique. D'autre part, les règlements que la République française a enfreints créent, pour les États membres, des obligations de faire indépendamment de la survenance d'un dommage. Ce n'est qu'en les appliquant de cette manière qu'une prévention des risques pour la conservation des stocks de poissons est possible.

V — Sur les dépens

33. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République française ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à la condamnation de celle-ci aux dépens, il y a lieu de condamner la République française aux dépens.

VI — Conclusion

34. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit:

«1)— En n'ayant pas déterminé les modalités appropriées d'utilisation des quotas qui lui ont été attribués pour les campagnes de pêche 1988 et 1990,

— en n'ayant pas veillé au respect de la réglementation communautaire en matière de conservation des espèces par un contrôle suffisant des activités de pêche, une inspection appropriée de la flotte de pêche, ainsi que des mises à terre et de l'enregistrement des captures tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

— en n'interdisant pas provisoirement la pêche par les bateaux sous pavillon français ou enregistrés sur son territoire alors que les captures effectuées étaient réputées avoir épuisé le quota correspondant et en interdisant éventuellement la pêche alors que le quota avait été largement dépassé, et ce tant pour la campagne de pêche 1988 que pour la campagne de pêche 1990,

— en n'ayant pas engagé d'actions pénales ou administratives contre le capitaine ou toute autre personne responsable des activités de pêche effectuées après les interdictions de pêche, pour les campagnes 1988 et 1990,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu i) des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, et de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche, ii) de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87 et iii) des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 et de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2241/87.

2) La République française est condamnée aux dépens.»