

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

6 décembre 2001 *

Dans l'affaire T-196/99,

Area Cova, SA, établie à Vigo (Espagne),
Armadora José Pereira, SA, établie à Vigo,
Armadores Pesqueros de Aldán, SA, établie à Vigo,
Centropesca, SA, établie à Vigo,
Chymar, SA, établie à Vigo,
Eloymar, SA, établie à Estribela (Espagne),
Exfaumar, SA, établie à Bueu (Espagne),
Farpespan, SL, établie à Moaña (Espagne),
Freiremar, SA, établie à Vigo,
Hermanos Gandón, SA, établie à Cangas (Espagne),
Heroya, SA, établie à Vigo,
Hiopesca, SA, établie à Vigo,
José Pereira e Hijos, SA, établie à Vigo,
Juana Oya Pérez, demeurant à Vigo,
Manuel Nores González, demeurant à Marín (Espagne),
Moradiña, SA, établie à Cangas,

* Langue de procédure: l'espagnol.

Navales Cerdeiras, SL, établie à Camariñas (Espagne),
Nugago Pesca, SA, établie à Bueu,
Pesquera Austral, SA, établie à Vigo,
Pescaberbés, SA, établie à Vigo,
Pesquerías Bígaro Narval, SA, établie à Vigo,
Pesquera Cíes, SA, établie à Vigo,
Pesca Herculina, SA, établie à Vigo,
Pesquera Inter, SA, établie à Cangas,
Pesquerías Marinenses, SA, établie à Marín,
Pesquerías Tara, SA, établie à Cangas,
Pesquera Vaqueiro, SA, établie à Vigo,
Sotelo Dios, SA, établie à Vigo,
représentés par M^{es} A. Creus Carreras et A. Agustinoy Guilayn, avocats,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. R. Gosalbo Bono, J. Carbery et M^{me} M. Sims, en qualité d'agents,

et

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. T. Van Rijn et J. Guerra Fernandez, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande de réparation en application des articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE des préjudices subis par les requérants du fait, d'une part, de l'acceptation par la Commission et le Conseil, pour 1995, d'un total admissible des captures de 27 000 tonnes pour le flétan noir dans la zone de réglementation définie dans la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest ainsi que, d'autre part, de la conclusion d'un accord bilatéral entre la Communauté et le Canada et de l'adoption du règlement (CE) n° 1761/95 du Conseil, du 29 juin 1995, modifiant pour la seconde fois le règlement (CE) n° 3366/94 fixant, pour 1995, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques dans la zone de réglementation définie dans la convention sur la future coopération dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (JO L 171, p. 1), établissant à partir du 16 avril 1995, un quota de flétan noir de 5 013 tonnes pour les armateurs communautaires dans ladite zone,

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

composé de MM. J. Azizi, président, K. Lenaerts et M. Jaeger, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 mars 2001,

rend le présent

Arrêt

Cadre réglementaire

- 1 La convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (ci-après la «convention OPANO»), approuvée par le règlement (CEE) n° 3179/78 du Conseil, du 28 décembre 1978, concernant la conclusion par la Communauté économique européenne de la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches du Nord-Ouest (JO L 378, p. 1), a notamment pour objet de promouvoir la conservation, l'utilisation optimale et la gestion rationnelle des ressources halieutiques de la zone de l'Atlantique du Nord-Ouest définie par son article 1^{er}, paragraphe 1 (ci-après la «zone de réglementation»).

- 2 Il peut en particulier être procédé entre les parties contractantes de la convention OPANO, dont la Communauté, à la limitation des captures de certaines espèces dans certaines parties de la zone de réglementation. A cette fin, les parties à la convention fixent un total admissible des captures (ci-après le «TAC») et déterminent ensuite la part des prises disponible pour chacune d'elles, dont la Communauté. Enfin, le Conseil répartit, conformément à l'article 8, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1), la part disponible pour la Communauté, donc le quota communautaire, entre les États membres.

Faits à l'origine du litige

- 3 En septembre 1994, la commission de pêche de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (ci-après l'«OPANO») a fixé pour la première fois un TAC de flétan noir. Il a porté sur 27 000 tonnes et s'est appliqué en 1995 dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.
- 4 Le règlement (CE) n° 3366/94 du Conseil, du 20 décembre 1994, fixant, pour 1995, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques de la zone de réglementation (JO L 363, p. 60), a constaté, au point 7 de ses considérants, que le niveau maximal des captures pour le flétan noir pour 1995 dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO n'avait pas encore été réparti entre les parties contractantes de la convention OPANO, que la commission de pêche de l'OPANO devait convenir d'une réunion pour décider de cette répartition et que les captures de flétan noir seront autorisées en 1995 et déduites du volume des quotas alloués aux États membres.
- 5 Lors d'une réunion spéciale tenue du 30 janvier au 1^{er} février 1995, la commission de pêche de l'OPANO a décidé d'allouer à la Communauté sur ce TAC de flétan noir une part disponible de 3 400 tonnes.
- 6 Contre cette allocation, considérée comme insuffisante par la Communauté, celle-ci, représentée par le Conseil, a formulé le 3 mars 1995 une objection, sur la base de l'article XII, paragraphe 1, de la convention OPANO.
- 7 Le même jour, et apparemment en réaction à la présentation de cette objection par le Conseil, le Canada a adapté sa législation afin de pouvoir arraisonner les navires au-delà de sa zone économique exclusive. Cette possibilité de recourir à ce type d'arraisonnement avait été prévue par une loi visant la protection des pêches

côtières, approuvée par le parlement canadien le 12 mai 1994. Ces modifications législatives s'inscrivaient dans le cadre d'une irritation croissante qui avait été exprimée dès le début de l'année 1994 par le gouvernement canadien à l'égard de la flotte espagnole pratiquant la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation et qui se manifestait, notamment, par une présence accrue de patrouilleurs canadiens dans cette zone. Dans ce même ordre d'idées, le gouvernement canadien avait formulé, le 10 mai 1994, une réserve sur la compétence de la Cour internationale de justice de La Haye en ce qui concerne le règlement des différends internationaux en matière de pêche affectant le Canada. Le 9 mars 1995, les autorités canadiennes ont, sur le fondement de cette législation nouvellement adaptée, arraisonné le navire Estai qui appartenait à la partie requérante José Pereira e Hijos SA, qui pêchait dans la zone de réglementation. Parmi d'autres incidents, il y a lieu de signaler, notamment, que, le 26 mars 1995, un patrouilleur canadien a coupé l'attirail de pêche du navire Pescamauro Uno et que, le 5 avril 1995, le navire José Antonio Nores a été harcelé et endommagé par des patrouilleurs canadiens.

- 8 Par son règlement (CE) n° 850/95, du 6 avril 1995, modifiant le règlement n° 3366/94 (JO L 86, p. 1), le Conseil a établi un quota communautaire autonome limitant à 18 630 tonnes les prises communautaires de flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO pour 1995, étant précisé que «ce quota autonome devrait respecter la mesure de conservation arrêtée pour cette ressource, c'est-à-dire le TAC de 27 000 tonnes [...] [et qu'il] convient de prévoir la possibilité d'arrêter la pêche une fois que le TAC a été atteint, avant même que le quota autonome ne soit épuisé».
- 9 En vue de mettre un terme au conflit diplomatique ayant opposé la Communauté et le gouvernement canadien à la suite des faits décrits ci-dessus aux points 6 et 7, ceux-ci ont signé, le 20 avril 1995, un accord sur les pêches dans le contexte de la convention OPANO, constitué sous forme d'un compte rendu concerté et de ses annexes, d'un échange de lettres et d'un échange de notes, approuvé par la décision 95/586/CE du Conseil, du 22 décembre 1995 (JO L 327, p. 35, ci-après l'«accord bilatéral de pêche»). Le Conseil avait, par sa décision 95/546/CE, du 17 avril 1995, relative à la signature et à l'application provisoire d'un accord entre la Communauté européenne et le Canada sur les pêches dans le contexte de la convention OPANO (JO L 308, p. 79), autorisé la Commission à signer cet accord et précisé que celui-ci serait appliqué à titre provisoire dès sa signature.

- 10 Conformément à cet accord bilatéral de pêche, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1761/95, du 29 juin 1995, modifiant pour la seconde fois le règlement n° 3366/94 (JO L 171, p. 1), établissant pour 1995, avec effet à partir du 16 avril 1995, un quota communautaire de capture de flétan noir de 5 013 tonnes dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.
- 11 Par son règlement (CE) n° 2565/95, du 30 octobre 1995, concernant l'arrêt de la pêche du flétan du Groenland par les navires battant pavillon d'un État membre (JO L 262, p. 27), la Commission a constaté l'épuisement du quota communautaire pour 1995 déterminé par le règlement n° 1761/95 et déclaré, partant, conformément à l'article 21, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche (JO L 261, p. 1), l'arrêt de la pêche du flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.
- 12 Les requérants, qui exploitaient des navires congélateurs, pratiquaient ou voulaient pratiquer, à l'époque des faits, la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation.

Procédure et conclusions des parties

- 13 Les requérants, ainsi que trois associations d'armateurs, avaient introduit devant le Tribunal, le 16 octobre 1995, un recours en annulation du règlement n° 1761/95, dans le cadre duquel ils avaient soulevé par voie d'exception l'illégalité de l'accord bilatéral de pêche, et, le 25 janvier 1996, un recours en annulation du règlement n° 2565/95. Ces recours avaient été rejetés comme irrecevables par le Tribunal (ordonnances du Tribunal du 8 juillet 1999, Area Cova e.a./Conseil, T-194/95, Rec. p. II-2271, et Area Cova e.a./Conseil et

Commission, T-12/96, Rec. p. II-2301). Les pourvois formés contre ces ordonnances ont été rejetés par la Cour (ordonnances de la Cour du 1^{er} février 2001, Area Cova e.a./Conseil, C-300/99 P et C-388/99 P, Rec. p. I-983, et Area Cova e.a./Conseil et Commission, C-301/99 P, Rec. p. I-1005).

- 14 C'est dans ces circonstances que les requérants ont, par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 septembre 1999, introduit le présent recours en indemnité.
- 15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 16 Par lettre déposée au greffe le 12 janvier 2001, les requérants ont demandé, à titre de mesure d'instruction, la comparution de certains témoins ayant assisté à la réunion de la commission de pêche de l'OPANO de septembre 1994.
- 17 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal, portant notamment sur la pertinence de la mesure d'instruction sollicitée, lors de l'audience du 20 mars 2001.
- 18 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer les parties défenderesses responsables au sens de l'article 288 CE des préjudices qu'ils ont subis du fait de l'attitude adoptée par la Commission au cours des négociations menées dans le cadre de la convention OPANO en vue de la fixation d'un TAC de flétan noir pour l'année 1995, du fait que le

Conseil n'avait pas soulevé d'objection à l'encontre du TAC fixé et du fait de la négociation et de l'approbation de l'accord bilatéral de pêche et de l'adoption du règlement n° 1761/95;

- condamner les parties défenderesses à leur payer en réparation de leurs préjudices, en ce qui concerne le dommage matériel, un montant à déterminer d'un commun accord entre les parties, mais devant se situer entre 23 836 750 euros et 50 393 979 euros et, en ce qui concerne le dommage moral, un montant de 25 000 euros par navire concerné;

- ordonner la comparution de quatre témoins ayant assisté à la réunion de la commission de pêche de l'OPANO de septembre 1994 et la production des documents internes des parties défenderesses relatifs, d'une part, à la préparation de cette réunion et de celle de janvier à février 1995 et, d'autre part, aux négociations avec le Canada;

- condamner les parties défenderesses aux dépens.

19 Le Conseil et la Commission concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme non fondé;

- condamner les requérants aux dépens.

En droit

- 20 Les requérants fondent leur recours, à titre principal, sur la responsabilité pour faute de la Communauté et, à titre subsidiaire, sur la responsabilité sans faute de celle-ci.

I — *Sur la responsabilité pour faute*

- 21 Les requérants invoquent trois éléments, à savoir, en premier lieu, l'illégalité de l'action de la Commission au cours des négociations menées, en septembre 1994, dans le cadre de la convention OPANO en vue de la fixation d'un TAC pour le flétan noir pour l'année 1995, en deuxième lieu, l'illégalité de l'action du Conseil dans le cadre de l'adoption, en décembre 1994, du règlement n° 3366/94 et, en troisième lieu, l'illégalité de l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de la conclusion et de l'approbation de l'accord bilatéral de pêche et de l'adoption du règlement n° 1761/95.

A — *Sur l'illégalité de l'action de la Commission au cours des négociations menées dans le cadre de la convention OPANO en vue de la fixation d'un TAC pour le flétan noir pour l'année 1995*

Arguments des parties

- 22 Les requérants rappellent que, si les institutions communautaires disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire, ce pouvoir n'est toutefois pas illimité. Selon eux, lorsqu'elles exercent leurs compétences, les institutions doivent agir avec

diligence, en adoptant leurs décisions dans le respect des principes d'une bonne administration, ce qui requiert un examen exhaustif des circonstances et des conséquences de leur action.

- 23 Ils récusent l'argument de la Commission tiré de ce que le comportement de celle-ci au cours des négociations au sein de l'OPANO serait à apprécier selon les critères de la responsabilité du chef d'actes normatifs. Le comportement de la Commission ne pourrait, en aucun cas, être considéré comme un acte normatif auquel il faudrait obligatoirement se conformer.
- 24 Ils relèvent que la Commission est la seule institution compétente pour la défense des intérêts des armateurs communautaires dans le cadre de l'OPANO.
- 25 Ils lui reprochent, à ce titre, d'avoir omis, d'une part, de manifester son désaccord sur la fixation, par la commission de pêche de l'OPANO, au cours de sa réunion de septembre 1994, d'un TAC de flétan noir de 27 000 tonnes pour l'année 1995 et, d'autre part, de recommander au Conseil de présenter, conformément à l'article XII de la convention OPANO, une objection à ce TAC, ce qui constituait le seul instrument juridique permettant d'empêcher que ledit TAC ne devienne opposable à la Communauté.
- 26 Ces omissions seraient illégales.
- 27 En effet, en premier lieu, le TAC approuvé de 27 000 tonnes serait, d'une part, dépourvu de fondement scientifique, étant donné que le conseil scientifique consultatif de l'OPANO (ci-après le «conseil scientifique») aurait, à la suite de sa

réunion du 8 au 22 juin 1994, recommandé un TAC beaucoup plus important de 40 000 tonnes. Les requérants rappellent que la délégation communautaire avait, sur la base de cette recommandation, proposé à la commission de pêche de l'OPANO, au cours de sa réunion de septembre 1994, un TAC de 40 000 tonnes et qu'elle avait motivé cette proposition comme se fondant sur les meilleures données scientifiques disponibles. D'autre part, le TAC approuvé de 27 000 tonnes aurait causé un préjudice très grave au secteur de la pêche des États membres qui auraient disposé de flottes dans la zone de réglementation, en ce que cette quantité aurait constitué une réduction de plus de 50 % du niveau antérieur des captures dans cette zone, qui aurait été de 62 000 tonnes.

- 28 En deuxième lieu, les omissions reprochées procéderaient d'une violation manifeste, par la Commission, des principes d'une bonne administration.
- 29 En effet, la Commission aurait mal géré la représentation communautaire auprès de l'OPANO. Premièrement, pendant les six années antérieures au conflit, il y aurait eu successivement désignation de six chefs différents de la délégation communautaire. Ainsi, une continuité de l'action de la Communauté n'aurait pas été assurée. Deuxièmement, la coordination au sein de la délégation communautaire aurait été insuffisante, ses membres, toujours très nombreux, n'ayant, pour des raisons de politique interne, guère été en mesure de s'entendre sur une position commune. Troisièmement, la délégation communautaire n'aurait pas négocié suffisamment le soutien d'autres pays. Or, comme la Communauté ne disposerait que d'une seule voix, sa position aurait facilement été réduite à néant par le Canada, qui aurait toujours été très actif dans les négociations avec d'autres membres de l'OPANO. Ainsi, la Communauté n'aurait pas été en mesure de recevoir, au cours de la réunion de la commission de pêche de l'OPANO de septembre 1994, un appui pour sa proposition d'un TAC de 40 000 tonnes.
- 30 Cette mauvaise gestion de la représentation communautaire aurait eu une influence décisive sur l'attitude de la délégation communautaire avant et au cours de la réunion de la commission de pêche de l'OPANO du 19 au 23 septembre 1994, et notamment de la dernière réunion, du 23 septembre 1994, au cours de laquelle un TAC pour le flétan noir pour l'année 1995 de 27 000 tonnes a été adopté.

- 31 D'une part, au vu des conclusions de la réunion du conseil scientifique du 8 au 22 juin 1994, recommandant un niveau de captures total de flétan noir ne dépassant pas 40 000 tonnes pour l'année 1995, la Commission n'aurait adopté sa position que quelques jours avant la réunion de la commission de pêche de l'OPANO du 19 au 23 septembre 1994. Cette position, à savoir être d'accord avec un TAC mais, dans l'intérêt des pêcheurs communautaires, en fixer le chiffre à un niveau aussi élevé que possible, à savoir à 40 000 tonnes, n'aurait pas été concrétisée par une stratégie de négociation. Ni avant la réunion précitée du 19 au 23 septembre 1994, ni au cours des premiers jours de cette réunion, pendant lesquels ce point n'aurait pas encore été officiellement discuté par la commission de pêche de l'OPANO, la délégation communautaire n'aurait demandé d'une façon informelle des soutiens nécessaires auprès d'autres délégations. De plus, elle n'aurait pas défendu de position claire lors des réunions de coordination avec les délégations des États membres de la Communauté, de sorte que celles-ci n'auraient pas connu la position qu'elle aurait envisagé d'adopter.
- 32 D'autre part, pendant la réunion précitée du 19 au 23 septembre 1994, la délégation de la Communauté aurait été présidée par un fonctionnaire nouvellement affecté, qui aurait, à cette occasion, assisté pour la première fois à une réunion de l'OPANO, et qui n'aurait donc pas eu connaissance des problèmes soulevés par l'OPANO ni de la dynamique d'action de ce genre de réunions.
- 33 Par suite de la convergence de ces facteurs, la réunion décisive de la commission de pêche de l'OPANO, spécifiquement consacrée à la question de la fixation d'un TAC pour le flétan noir, aurait pris une tournure préjudicielle aux requérants.
- 34 La question en cause aurait été traitée en moins de dix minutes. Le Canada aurait proposé un TAC de 15 000 tonnes, sans aucune argumentation scientifique. La délégation communautaire aurait, de son côté, proposé un TAC de 40 000 tonnes. Aucune délégation n'aurait soutenu la proposition de la Communauté. La Norvège aurait ensuite déclaré accepter la position canadienne si elle passait à 27 000 tonnes. Immédiatement, la Russie aurait déclaré soutenir la proposition

norvégienne. Le Canada aurait affirmé pouvoir accepter le changement proposé. Selon les requérants, le président de la commission de pêche de l'OPANO a annoncé ensuite qu'une position recevant l'appui de pays importants semblait s'imposer et a demandé si quelqu'un s'y opposait. À ce moment, les membres de la délégation communautaire auraient discuté entre eux et n'auraient pas pris la parole, de sorte que la proposition d'un TAC de 27 000 tonnes aurait été acceptée par consensus général, sans vote formel, et donc sans opposition de la part de la délégation communautaire. Les délégations espagnole et portugaise, conscientes du fait que, si l'affaire du flétan noir en restait là, il ne serait plus possible de soulever, conformément à l'article XII de la convention OPANO, une objection à l'accord, auraient informé le chef de la délégation communautaire qu'il devait clarifier sa position lors du vote initial. Celui-ci ne serait intervenu qu'ultérieurement auprès du président de la commission de pêche de l'OPANO pour faire mentionner dans le compte rendu de la réunion que la Communauté s'était abstenue sur cette question.

- 35 Les requérants s'interrogent sur le point de savoir pourquoi la délégation communautaire, alors qu'elle venait ainsi, nonobstant sa passivité, de sauver in extremis son droit de soulever, conformément à l'article XII de la convention OPANO, une objection contre le TAC de 27 000 tonnes, a omis ultérieurement de recommander au Conseil d'engager cette procédure.
- 36 Le Conseil n'a pas présenté d'argumentation se rapportant spécifiquement à cette illégalité reprochée.
- 37 La Commission soutient, en ce qui concerne le régime juridique applicable, qu'il s'agit du régime de la responsabilité de la Communauté du fait d'actes normatifs. Sur le bien-fondé de la demande, elle expose que les requérants ont omis d'indiquer quelle règle supérieure de droit protégeant les particuliers aurait été violée et de démontrer que des violations éventuelles d'une telle règle auraient été graves et manifestes.

Appréciation du Tribunal

- 38 Les requérants reprochent à la Commission d'avoir eu un comportement irrégulier, à savoir d'avoir participé aux négociations multilatérales au sein de la commission de pêche de l'OPANO en septembre 1994 d'une façon contraire au principe de bonne administration.
- 39 Ce comportement n'a toutefois pu provoquer le préjudice allégué que dans la mesure où il aurait exercé une influence décisive sur le résultat des négociations, donc sur la décision de la commission de pêche de l'OPANO de fixer, pour 1995, un TAC de 27 000 tonnes pour le flétan noir. L'acte de cette organisation internationale n'est, à son tour, devenu obligatoire pour la Communauté, et n'a donc affecté les requérants et n'était, partant, de nature à provoquer le préjudice invoqué par eux, que parce qu'il a été entériné par le Conseil dans le règlement n° 3366/94.
- 40 Le préjudice allégué trouve par conséquent sa source non dans les négociations elles-mêmes et dans le rôle que la Commission pouvait y avoir assumé, donc dans un comportement prétendument irrégulier, mais dans les actes à caractère général dont les négociations en cause constituaient une phase préparatoire nécessaire et déterminante, à savoir la décision de la commission de pêche de l'OPANO de fixer un TAC de flétan noir de 27 000 tonnes et le règlement n° 3366/94 entérinant cette décision en droit communautaire.
- 41 Le régime de la responsabilité applicable en l'espèce est donc celui de la responsabilité de la Communauté pour les dommages causés par des actes normatifs.

- 42 Or, pour qu'un droit à réparation soit reconnu de ce chef par le droit communautaire sur la base de l'article 288, deuxième alinéa, CE, il faut que trois conditions soient réunies, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et, enfin, qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à la Communauté et le dommage subi par les personnes lésées (arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, point 42).
- 43 En ce qui concerne la première condition, il y a lieu de constater que les requérants n'ont pas fait valoir la violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. En effet, l'illégalité reprochée, à la supposer établie, consisterait uniquement dans la violation du principe de bonne administration.
- 44 La première condition de mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté n'est donc pas établie.
- 45 En ce qui concerne la deuxième condition, à savoir l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée de la règle de droit en cause, qui suppose une méconnaissance manifeste et grave, par une institution communautaire, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation (arrêt Bergaderm et Goupil/Commission, précité, point 43), il convient de constater que les requérants soutiennent, en substance, que le résultat des négociations, qu'ils considèrent être préjudiciable, est contraire aux données scientifiques.
- 46 À cet égard, il y a lieu de relever, à titre préliminaire, que l'adoption de mesures de conservation des ressources de la mer fait partie intégrante de la politique agricole commune dont l'objectif consiste notamment, conformément à l'article 33 CE, à

assurer un développement rationnel de la production et à garantir la sécurité des approvisionnements (arrêt de la Cour du 24 novembre 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133, point 24). Or, lorsque, dans la mise en œuvre de cette politique, les institutions communautaires sont appelées à procéder à l'évaluation d'une situation économique complexe, elles jouissent d'un pouvoir discrétionnaire qui ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base (arrêt de la Cour du 5 octobre 1999, Espagne/Conseil, C-179/95, Rec. p. I-6475, point 29).

- 47 Il est de jurisprudence constante que tel est le cas lorsque, se fondant sur l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 3760/92, le Conseil détermine les TAC et répartit les possibilités de pêche entre les États membres (arrêts de la Cour du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Rec. p. I-681, points 41 et 42, et Espagne/Conseil, précité, point 29). Il en est ainsi, à plus forte raison, lorsque, comme en l'espèce, la mesure de conservation a été décidée non par la Communauté seule, mais par une organisation internationale, en l'occurrence l'OPANO, à laquelle la Communauté participe au même titre que toutes les autres parties contractantes de celle-ci.
- 48 En ce qui concerne la conformité du résultat des négociations aux données scientifiques, il y a lieu de relever que, dans le cadre de sa réunion du 8 au 22 juin 1994, le conseil scientifique a constaté, au sujet de la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation, que «l'impact de la présente pêche sur le stock provoqu[ait] de l'inquiétude». Au sujet des sous-zones 2 et 3 de la zone de réglementation, il a relevé ce qui suit:

«[T]ous les indicateurs de stock disponibles semblent indiquer un déclin significatif de l'abondance. [...] Le Conseil scientifique considère que chaque niveau de prise au-dessus de 40 000 tonnes pour 1995 (prévision actuelle incluant les prises par des parties non contractantes) ne sera pas suffisant pour limiter la pêche. Certains ont fait valoir, sur la base de certains des indicateurs de stocks disponibles, que les prises de 1995 devaient être sensiblement plus réduites afin d'arrêter la tendance de la biomasse à diminuer.»

- 49 Il s'ensuit que le conseil scientifique a constaté que le stock de flétan noir avait considérablement diminué, qu'un quota de capture dépassant 40 000 tonnes ne serait pas adéquat pour restreindre la pêche et que celle-ci, en 1995, devrait être substantiellement réduite pour arrêter la tendance à la diminution de la biomasse.
- 50 Un TAC de 40 000 tonnes ne constituait donc pas la solution optimale proposée, mais, tout au plus, la moins grande réduction tolérable, à savoir le seuil à partir duquel la pêche aurait commencé à être réduite. Or, dans la logique de l'avis, en vue d'arrêter la tendance à la diminution de la biomasse, la capture aurait même dû être inférieure à ce seuil.
- 51 La fixation d'un TAC de 27 000 tonnes n'était donc pas en contradiction manifeste avec l'avis du conseil scientifique. À supposer que cette fixation ait été imputable à la Commission, celle-ci n'a donc pas méconnu de manière manifeste et grave les limites s'imposant à son large pouvoir d'appréciation.
- 52 La deuxième condition de mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de la Commission n'est donc pas établie.
- 53 En ce qui concerne la troisième condition, tenant à l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation imputable à l'institution et le préjudice allégué, il convient de relever que, à supposer que le résultat des négociations soit imputable à la Commission, il ne serait toutefois devenu obligatoire pour les requérants qu'à partir du moment où, et parce que, il a été entériné par l'adoption du règlement n° 3366/94 et parce que, à cette occasion, le Conseil a implicitement décidé de ne pas soulever une objection sur le fondement de l'article XII de la convention OPANO. Si le Conseil avait soulevé une telle objection, le résultat des négociations n'aurait pas engagé la Communauté et le préjudice qui, selon les requérants, en découle ne serait pas né.

- 54 Les requérants soutiennent que le résultat des négociations est néanmoins imputable à la Commission parce que celle-ci n'a pas participé à ces dernières plus habilement de façon à pouvoir l'éviter, qu'elle a omis de manifester formellement son désaccord et qu'elle n'a pas recommandé au Conseil de présenter, conformément à l'article XII de la convention OPANO, une objection.
- 55 En premier lieu, en ce qui concerne l'habileté avec laquelle la Commission a participé aux négociations, il convient de relever que la décision litigieuse de la commission de pêche de l'OPANO est le fruit de négociations multilatérales dans le cadre desquelles la Communauté n'avait qu'une seule voix et où elle s'est trouvée confrontée à la détermination du gouvernement canadien qui faisait de la restriction de la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation une question prioritaire.
- 56 Il est constant que le résultat des négociations, soit un TAC de 27 000 tonnes, a été le fruit d'un compromis entre la proposition de la Communauté, d'un TAC de 40 000 tonnes, et celle du Canada, d'un TAC de 15 000 tonnes. Il se situait donc presque exactement à mi-chemin entre ces deux propositions.
- 57 Compte tenu de ces éléments, le résultat des négociations en cause ne peut pas être considéré comme un échec pour la Communauté ni, à plus forte raison, comme un échec qui serait la conséquence de négligences imputables à celle-ci.
- 58 En deuxième lieu, en ce qui concerne l'argument tiré de ce que la Commission aurait dû manifester formellement son désaccord sur la décision prise par la commission de pêche de l'OPANO au lieu de s'abstenir, il convient de relever qu'il est constant que la proposition de la Communauté d'un TAC de 40 000 tonnes ne trouvait pas de soutien parmi les autres membres de cette commission, à l'exception du Japon, la proposition ayant été considérée comme insuffisamment restrictive.

- 59 Il s'ensuit qu'un vote négatif de la Commission n'aurait, en tout état de cause, pas empêché l'adoption de la décision litigieuse.
- 60 En troisième lieu, en ce qui concerne l'argument tiré de ce que le résultat des négociations est imputable à la Commission parce que celle-ci a omis de recommander au Conseil de soulever une objection contre le résultat de celles-ci, il convient de constater que, dans le cadre de la procédure d'adoption du règlement n° 3366/94, le Conseil était, en tout état de cause, saisi de la question de savoir s'il y avait lieu d'entériner ce résultat. De plus, il était averti de la question spécifique de la pêche du flétan noir, étant donné qu'un de ses membres, à savoir le royaume d'Espagne, avait été membre de la délégation communautaire présente à la réunion de la commission de pêche de l'OPANO et s'était beaucoup intéressé à cette question.
- 61 L'omission reprochée n'était donc pas de nature à exercer une influence décisive sur la décision du Conseil d'entériner le résultat des négociations litigieuses dans le règlement n° 3366/94.
- 62 La troisième condition de mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté n'est donc pas non plus établie.
- 63 La demande d'indemnité doit donc être rejetée dans la mesure où elle est fondée sur l'illégalité de l'action de la Commission au cours des négociations menées dans le cadre de la convention OPANO en vue de la fixation d'un TAC de flétan noir pour l'année 1995.

B — *Sur l'illégalité de l'action du Conseil dans le cadre de l'adoption du règlement n° 3366/94*

Arguments des parties

- ⁶⁴ Les requérants reprochent au Conseil d'avoir entériné, dans son règlement n° 3366/94, la décision de la commission de pêche de l'OPANO de fixer pour le flétan noir un TAC de 27 000 tonnes et de n'avoir pas fait usage de la faculté réservée par l'article XII de la convention OPANO de présenter une objection contre cette décision afin de l'empêcher de devenir exécutoire pour la Communauté. En effet, en premier lieu, en ne présentant pas d'objection, le Conseil aurait négligé les intérêts communautaires énoncés à l'article 33 CE. Il aurait abusé de son pouvoir discrétionnaire, en ne fondant sa décision de ne pas présenter d'objection sur aucun des objectifs prévus à cet article. Le fait de ne pas s'opposer au TAC n'aurait pas contribué à réaliser ces objectifs, et notamment ceux d'assurer le développement rationnel de la production agricole et un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés et de garantir la sécurité des approvisionnements. La décision en question aurait, au contraire, été basée sur des critères différents de ceux de l'article 33 CE.
- ⁶⁵ Ils concèdent que le Conseil avait, en l'espèce, en vue la nécessité d'assurer le développement rationnel des ressources et de garantir la sécurité des approvisionnements. Toutefois, il faudrait aussi que cet objectif fût mis en œuvre en harmonie avec les autres objectifs visés à l'article 33, paragraphe 1, CE, précités, et en particulier avec la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns. Ils estiment que, compte tenu de tous ces objectifs et du TAC proposé par le conseil scientifique, il aurait été plus que raisonnable que le Conseil présente une objection contre un TAC de 27 000 tonnes, qui aurait comporté une disproportion manifeste entre la garantie de la conservation de ces ressources et les préjudices causés aux armateurs communautaires affectés.

- 66 En deuxième lieu, selon les requérants, lorsqu'une institution adopte un acte restreignant le niveau de vie équitable de la population concernée, dont le maintien est l'un des objectifs de la politique agricole commune, elle doit accompagner cet acte de mesures compensatoires du préjudice causé, afin de réduire l'impact des restrictions introduites.
- 67 Ces mesures compensatoires n'auraient pas été introduites, alors qu'elles auraient été nécessaires, en particulier pour les requérants. Cette omission serait d'autant plus critiquable que des aides auraient été octroyées dans des situations comparables. À titre d'exemple, les requérants se réfèrent au règlement (CE) n° 2330/98 du Conseil, du 22 octobre 1998, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont subi des restrictions temporaires dans l'exercice de leur activité (JO L 291, p. 4).
- 68 Les requérants considèrent que l'article 5 CE impose aux institutions communautaires de protéger les intérêts énoncés à l'article 33 CE, de sorte que le Conseil aurait dû agir sur la base de cette disposition pour protéger les intérêts de la flotte communautaire au sein de l'OPANO.
- 69 Le Conseil et la Commission contestent l'existence de l'illégalité invoquée.

Appréciation du Tribunal

- 70 Les requérants reprochent au Conseil de ne pas avoir fait usage de la faculté prévue par l'article XII de la convention OPANO, qui permet à un membre de la commission de pêche de l'OPANO, y compris la Communauté, de présenter au secrétaire exécutif de cette organisation une objection à une proposition, ayant

pour effet d'empêcher que cette proposition devienne exécutoire pour ce membre, et d'avoir, dans son règlement n° 3366/94, entériné le résultat des négociations, donc d'avoir accepté la fixation pour le flétan noir d'un TAC de 27 000 tonnes.

- 71 Au soutien de ce reproche, ils font valoir que cette omission de soulever une objection serait illégale, puisqu'elle ne pourrait pas se fonder sur les objectifs de la politique agricole commune, qu'elle serait disproportionnée et qu'elle aurait dû s'accompagner de mesures compensatoires au profit des pêcheurs communautaires.
- 72 Comme les illégalités invoquées se sont réalisées par l'adoption du règlement n° 3366/94, donc d'un acte normatif, les requérants doivent établir, conformément aux principes énoncés par la Cour dans son arrêt Bergaderm et Goupil/Commission, précité, la violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de cette règle de droit et l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation et le dommage.
- 73 En ce qui concerne la première condition, force est de constater que les requérants n'ont pas fait valoir la violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.
- 74 La première condition de mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté n'est donc pas établie.
- 75 À titre surabondant, en ce qui concerne la deuxième condition, tirée de l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée de la règle de droit en cause, le Conseil ayant été appelé en l'espèce, sur la base des principes rappelés ci-dessus aux

points 46 et 47, à procéder à l'évaluation d'une situation économique complexe, il jouissait, en ce qui concerne la question de l'opportunité de soulever une objection, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il convient donc de vérifier si le Conseil a méconnu d'une façon manifeste et grave les limites de ce large pouvoir d'appréciation.

- 76 En ce qui concerne le premier argument, tiré de ce que la décision du Conseil ne se fonde sur aucun des objectifs de l'article 33 CE, il y a lieu de constater que la décision du Conseil d'adopter le règlement n° 3366/94, donc d'accepter le TAC décidé par la commission de pêche de l'OPANO, et, partant, implicitement, de ne pas présenter d'objection, est relative à une mesure de conservation des ressources de la mer. Selon une jurisprudence bien établie, il résulte des obligations et des pouvoirs mêmes que le droit communautaire a établis, sur le plan interne, dans le chef des institutions de la Communauté que celle-ci a compétence pour prendre des engagements internationaux tendant à la conservation des ressources de la mer (arrêts de la Cour du 14 juillet 1976, *Kramer e.a.*, 3/76, 4/76 et 6/76, Rec. p. 1279, point 33, et du 19 mars 1996, *Commission/Conseil*, C-25/94, Rec. p. I-1469, point 42). Or, une telle mesure fait partie intégrante de la politique agricole commune et a notamment pour objet de mettre en œuvre les objectifs prévus par l'article 33, paragraphe 1, sous a) et d), CE, à savoir ceux d'assurer le développement rationnel des ressources et de garantir la sécurité des approvisionnements. Il a, de plus, été constaté ci-dessus que cette mesure était conciliable avec l'avis du conseil scientifique, qui constatait un déclin du stock de flétan noir dans la zone de réglementation et préconisait une réduction des efforts de pêche.
- 77 Le premier argument n'est donc pas fondé.
- 78 En ce qui concerne le deuxième argument, tiré de ce que la mesure de conservation est, en l'espèce, disproportionnée eu égard aux préjudices causés aux armateurs communautaires, il y a lieu de rappeler que, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont appropriés et nécessaires pour atteindre le but recherché (voir, par exemple, arrêt de la Cour du

29 janvier 1998, *Südzucker*, C-161/96, Rec. p. I-281, point 31). Toutefois, dans un domaine où, comme en l'espèce, les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif poursuivi peut affecter la légalité d'une telle mesure. La limitation du contrôle de la juridiction communautaire s'impose particulièrement lorsque le Conseil est amené à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques relevant de ses responsabilités propres (arrêts de la Cour du 17 octobre 1995, *Fishermen's Organisations e.a.*, C-44/94, Rec. p. I-3115, point 37, du 19 novembre 1998, *Royaume-Uni/Conseil*, C-150/94, Rec. p. I-7235, point 87, et du 8 février 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. p. I-675, point 53).

- 79 En l'espèce, la fixation du TAC en cause, qui a été entériné par le règlement n° 3366/94, était une mesure qui avait pour objet la conservation et la gestion des ressources halieutiques, en l'occurrence du stock de flétan noir dans la zone de réglementation. Il y a lieu de rappeler, premièrement, que la nécessité de cette mesure résulte de l'avis du conseil scientifique, qui constatait un déclin significatif du stock de flétan noir et recommandait, partant, la fixation d'un TAC pour cette espèce, tout en précisant que ce TAC ne devait en aucun cas être supérieur à 40 000 tonnes et qu'une quantité substantiellement inférieure aurait même été, le cas échéant, nécessaire pour arrêter la diminution de la biomasse. La fixation d'un TAC de 27 000 tonnes n'était donc pas en soi contraire aux données scientifiques disponibles. Deuxièmement, le niveau de ce TAC de 27 000 tonnes était le résultat d'une négociation multilatérale entre les parties contractantes de l'OPANO. Il correspondait à un compromis se situant à mi-chemin entre les positions adverses de la Communauté et du Canada, qui avaient préconisé un TAC, respectivement, de 40 000 et de 15 000 tonnes.

- 80 Troisièmement, dans la poursuite des objectifs de la politique agricole commune, les institutions doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions (voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 13 juillet 1995, *O'Dwyer e.a./Conseil*, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 et T-477/93, Rec. p. II-2071, point 80, et arrêt *Espagne/Conseil*, précité, point 28), à la condition toutefois que cette

conciliation n'ait pas pour effet de rendre impossible la réalisation des autres objectifs (arrêt de la Cour du 26 mars 1998, Petridi, C-324/96, Rec. p. I-1333, point 30).

- 81 En l'espèce, ainsi que le Conseil le relève à juste titre, la fixation d'un TAC à un niveau évitant l'aggravation de la diminution du stock de poissons concerné a aussi servi les intérêts des pêcheurs communautaires, puisqu'elle a permis la sauvegarde à long terme des ressources et, partant, la continuation de l'activité de pêche du flétan noir dans la zone de réglementation. Il résulte, en effet, du dossier que, si le TAC en question, qui était de 27 000 tonnes en 1995, a encore une fois été réduit à 20 000 tonnes de 1996 à 1998, il a pu être augmenté en 1999 à 24 000 tonnes. Selon les renseignements recueillis à l'audience, la quantité capturée a pu être augmentée davantage encore depuis lors. Ainsi, les autres objectifs de la politique agricole commune n'ont pas été manifestement sacrifiés. En revanche, une approche du Conseil, tenant compte du seul objectif d'assurer à court terme à certains pêcheurs un niveau de vie plus élevé, aurait comporté un risque sérieux de rendre impossible la réalisation des objectifs prévus par l'article 33, paragraphe 1, sous a) et d), CE, à savoir d'assurer le développement rationnel des ressources et de garantir la sécurité des approvisionnements (voir, en ce sens, arrêt Petridi, précité, point 31).
- 82 Compte tenu de ces éléments, la décision du Conseil d'entériner le résultat des négociations litigieuses dans le règlement n° 3366/94 et la décision implicite de ne pas soulever une objection contre ce résultat n'était pas manifestement disproportionnée.
- 83 L'argument n'est donc pas fondé.
- 84 En ce qui concerne le troisième argument des requérants, tiré de ce que le Conseil, en entérinant le résultat des négociations de la commission de pêche de l'OPANO, aurait dû adopter des mesures compensatoires, il y a lieu de rappeler que les

omissions des institutions communautaires ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de la Communauté que dans la mesure où les institutions ont violé une obligation légale d'agir résultant d'une disposition communautaire (arrêt de la Cour du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission, C-146/91, Rec. p. I-4199, point 58, et du Tribunal du 29 janvier 1998, Dubois et Fils/Conseil et Commission, T-113/96, Rec. p. II-125, point 56).

- 85 Les requérants omettent toutefois d'indiquer en vertu de quelle disposition de droit communautaire le Conseil aurait été tenu d'accompagner l'adoption du règlement n° 3366/94 de mesures compensatoires. Ils se limitent à exposer que l'article 5 CE prévoit l'obligation pour les institutions de protéger les intérêts communautaires énoncés à l'article 33 CE et à en déduire que le Conseil aurait dû agir sur la base de cette disposition pour protéger les intérêts de la flotte communautaire de décisions préjudiciables adoptées au sein de l'OPANO.
- 86 Ces articles, qui énoncent les objectifs de la politique agricole commune et confèrent à la Communauté compétence pour les atteindre, n'ont pas pour objet de définir une obligation légale d'indemnisation incombant à la Communauté. De plus, ainsi qu'il a été vu ci-dessus aux points 76, 80 et 81, le règlement n° 3366/94 a été adopté dans le respect des objectifs prévus par l'article 33 CE.
- 87 Le troisième argument doit aussi être écarté.
- 88 La demande d'indemnité doit donc être rejetée dans la mesure où elle est fondée sur l'illégalité de l'action du Conseil dans le cadre de l'adoption du règlement n° 3366/94.

C — Sur l'illégalité de l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de la conclusion et de l'approbation de l'accord bilatéral de pêche, et de l'adoption du règlement n° 1761/95

- 89 Les requérants estiment que l'accord bilatéral de pêche et le règlement n° 1761/95 sont affectés de vices graves les rendant illégaux, en ce que, d'une part, ils violent d'une manière suffisamment caractérisée des règles supérieures de droit protégeant les particuliers, à savoir les principes de sécurité juridique, de protection de la confiance légitime, de proportionnalité, de stabilité relative et de respect des droits traditionnels de pêche et, d'autre part, ils procèdent d'un détournement de pouvoir.

Sur la violation du principe de sécurité juridique

— Arguments des parties

- 90 Les requérants soutiennent que le principe de sécurité juridique a été violé en l'espèce à un double titre.
- 91 En premier lieu, ce principe s'opposerait à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication. Ils font observer que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une application rétroactive est possible. Celle-ci ne se conçoit, selon eux, que si elle répond à une finalité adéquate, qu'elle respecte la confiance légitime des

personnes concernées et que ces personnes connaissent avec certitude la portée des nouvelles obligations qui leur sont imposées.

- 92 En l'espèce, le règlement n° 1761/95, adopté le 29 juin 1995 et publié le 21 juillet 1995, se serait appliqué rétroactivement, puisqu'il aurait fixé la limite des captures de flétan noir par la flotte communautaire à 5 013 tonnes à partir du 16 avril 1995.
- 93 Cette application rétroactive aurait été irrégulière, dès lors que les trois conditions qui l'autoriseraient, à titre exceptionnel, n'auraient pas été respectées en l'espèce. D'abord, la finalité du règlement n° 1761/95 ne répondrait pas aux exigences de la politique commune de la pêche, mais à la volonté de normaliser les relations commerciales avec le Canada, et n'aurait donc pas été une finalité adéquate. Ensuite, les espérances légitimes que les différents actes communautaires auraient fait naître chez les requérants, qui auraient organisé leurs activités sur la base des prévisions découlant de ces actes, n'auraient pas été respectées. Enfin, les armateurs n'auraient pu connaître avec exactitude les nouvelles conditions dans lesquelles ils pourraient poursuivre leurs activités.
- 94 En second lieu, le principe de sécurité juridique impliquerait aussi une exigence de prévisibilité et de fiabilité de la réglementation communautaire, reposant sur la nécessité de protéger les destinataires de cette réglementation contre les modifications imprévisibles de celle-ci.
- 95 Les requérants, de ce point de vue, dénoncent le fait que tant l'accord bilatéral de pêche que le règlement n° 1761/95, tout en constituant un revirement radical de la réglementation, étaient applicables au cours de l'année de leur adoption.

- 96 Ils soulignent, à cet égard, d'une part, l'insuffisance des explications au sujet de l'accord bilatéral de pêche, qui, ayant été conclu et appliqué provisoirement en avril 1995, n'a été publié qu'en décembre 1995 et, d'autre part, l'incertitude de la période d'application du règlement n° 1761/95.
- 97 Ils notent que, suivant la jurisprudence communautaire, le principe de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, auquel cas la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose.
- 98 Or, en l'espèce, l'accord bilatéral de pêche et le règlement n° 1761/95 auraient impliqué des conséquences économiques ou financières d'une importance vitale pour les requérants, qui auraient souscrit des engagements dans le cadre de leur activité commerciale et se seraient vus dans l'impossibilité de les mener à bien à cause du revirement radical de la législation communautaire résultant de ces deux actes.
- 99 Les requérants font observer que, postérieurement à l'accord bilatéral de pêche, conclu le 20 avril 1995 et publié en décembre 1995, a été publié, le 21 avril 1995, le règlement n° 850/95, qui fixait un quota communautaire autonome de 18 630 tonnes et qui, au vu de sa forme et de son mode de publication, était un acte juridique qui devait légalement s'appliquer à tous égards. Ils ajoutent que le règlement n° 1761/95, du fait de son application rétroactive, et le règlement n° 850/95 se superposaient dans leur application. Ils s'interrogent sur ce qui se serait passé si, sur la base du règlement n° 850/95, les armateurs avaient pêché des quantités dépassant le quota fixé par le règlement n° 1761/95. Ils concluent, partant, à une nouvelle violation du principe de sécurité juridique.
- 100 Le Conseil et la Commission considèrent que le principe de sécurité juridique n'a pas été violé en l'espèce.

— Appréciation du Tribunal

- 101 Les requérants soutiennent, en premier lieu, que le règlement n° 1761/95, adopté le 29 juin 1995 et publié le 21 juillet 1995, aurait comporté un effet rétroactif en disposant que le quota communautaire de flétan noir de 5 013 tonnes s'appliquait à partir du 16 avril 1995 et que les captures effectuées après le 15 avril 1995 mais avant son adoption étaient imputées sur ce quota. Cet effet rétroactif aurait été irrégulier, dès lors qu'il n'aurait pas eu une finalité adéquate, qu'il n'aurait pas respecté la confiance légitime des personnes concernées et que celles-ci n'auraient pas connu avec certitude la portée des nouvelles obligations qui leur étaient imposées.
- 102 À cet égard, s'il est vrai que le règlement n° 1761/95 prévoit que les captures déjà réalisées au 16 avril 1995 doivent être imputées sur le quota qu'il établit, il n'affecte pas, en fait, les opérations de pêche effectuées entre le 16 avril 1995 et la date de son entrée en vigueur, puisque, à cette date, ce quota n'était pas encore épuisé, l'arrêt de la pêche n'ayant été prononcé, ainsi qu'il résulte du règlement n° 2565/95, qu'avec effet au 2 novembre 1995. Il avait donc uniquement pour conséquence de limiter les opérations de pêche futures. Il n'avait donc pas pour effet d'empêcher ou de déclarer illégales, rétroactivement, des opérations de pêche, mais uniquement d'appliquer une nouvelle réglementation aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure, ce qui constitue une pratique courante et légitime dans le domaine de la politique agricole commune (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil, 203/86, Rec. p. 4563, point 19).
- 103 L'argument n'est donc pas fondé.
- 104 En deuxième lieu, les requérants dénoncent l'imprévisibilité de la législation applicable, qui serait constitutive d'une violation du principe de sécurité juridique. Premièrement, tant l'accord bilatéral de pêche que le règlement n° 1761/95 auraient constitué un revirement radical de la réglementation. Ils

n'auraient, partant, pas dû s'appliquer au cours de l'année de leur adoption. Deuxièmement, la mise en œuvre de ces actes aurait été marquée par des incertitudes et des ambiguïtés. Les requérants font valoir, à cet égard, l'insuffisance des motifs de l'application provisoire de l'accord bilatéral de pêche et l'incertitude quant à la période d'application du règlement n° 1761/95, ainsi que la difficile compatibilité de ces deux actes avec le règlement n° 850/95, publié le 21 avril 1995, soit postérieurement à la conclusion de l'accord susvisé, qui avait fixé un quota communautaire autonome de 18 630 tonnes, donc dépassant largement le quota communautaire résultant dudit accord et du règlement n° 1761/95.

105 En ce qui concerne, premièrement, l'argument tiré de l'application trop soudaine d'une législation impliquant un revirement radical, force est de constater que ce revirement n'était pas imprévisible pour un opérateur économique prudent et avisé. Si les requérants pouvaient procéder à la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation sans aucune restriction jusqu'en 1994, la fixation d'un TAC pour cette espèce par la commission de pêche de l'OPANO, pour la première fois en septembre 1994 et portée à la connaissance des requérants au plus tard le 31 décembre 1994 (voir point 4 ci-dessus), les avertissait nécessairement de ce que cette pêche serait dorénavant soumise à des restrictions. Comme ce TAC était fixé à un niveau de 27 000 tonnes, il était certain que le quota communautaire serait inférieur à cette quantité, même si le niveau exact de ce quota était encore incertain à ce moment-là. La fixation du quota communautaire à un niveau de 3 400 tonnes, par la commission de pêche de l'OPANO au début de février 1995, les avertissait qu'ils ne pouvaient être certains de bénéficier d'un quota plus important ou qu'à tout le moins la fixation d'un quota plus important serait aléatoire.

106 Le revirement en question était d'autant plus prévisible que la volonté du gouvernement canadien d'obtenir que la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation fasse l'objet d'importantes restrictions était notoire dès le début de l'année 1994. Les requérants ont, à cet égard, rappelé que ce gouvernement manifestait dès cette époque une irritation croissante à l'égard de la flotte espagnole pratiquant cette activité dans la zone de réglementation, qui se manifestait notamment par une présence accrue de patrouilleurs canadiens dans cette zone, par la formulation, le 10 mai 1994, d'une réserve sur la compétence de

la Cour internationale de justice de La Haye en ce qui concerne le règlement des différends internationaux en matière de pêche affectant le Canada et par l'adoption, le 12 mai 1994, d'une loi lui permettant de procéder à l'arraisonnement de navires au-delà de sa zone économique exclusive. Les actions menées par le Canada en réponse à la formulation de l'objection du 3 mars 1995 par la Communauté manifestaient sans équivoque la détermination de ce pays à ne pas tolérer un non-respect par cette dernière du quota de 3 400 tonnes alloué par la commission de pêche de l'OPANO.

- 107 Dans ces circonstances, l'accord bilatéral de pêche et le règlement n° 1761/95, qui avait pour objet de fixer le quota communautaire à 10 542 tonnes, en tenant compte des prises effectuées par les pêcheurs communautaires entre le 1^{er} janvier 1995 et le 16 avril 1995, n'étaient pas en soi un revirement brutal, mais l'aboutissement d'un processus engagé par la fixation du TAC de 27 000 tonnes en septembre 1994.
- 108 De plus, ainsi que la Commission le souligne à juste titre, les eaux de la zone de réglementation n'étant pas sous juridiction communautaire, toute décision sur les captures doit être adoptée par la Communauté en concertation avec les parties contractantes de l'OPANO. Par ailleurs, il n'est pas possible de prévoir à quel moment un ou plusieurs de ces pays accentueront la pression pour obtenir une réduction des captures. Lorsque cela se produit, la Commission ne peut que négocier, en cherchant à obtenir les meilleurs résultats pour le marché et pour les pêcheurs communautaires. Dans le cas d'espèce, elle a négocié et obtenu ce qui doit raisonnablement être considéré comme le plus grand volume de captures possible eu égard aux circonstances. Il était, sinon clair, du moins raisonnablement prévisible que la solution définitive se situerait entre le quota alloué à la Communauté par la commission de pêche de l'OPANO, soit 3 400 tonnes, et celui de 18 630 tonnes fixé par la Communauté en réaction à cette allocation. Le compromis auquel la Commission a finalement abouti a permis aux pêcheurs communautaires de capturer 10 542 tonnes de flétan noir, quantité se situant à mi-chemin entre les deux positions. De plus, le contexte se caractérisait par une situation de conflit, qui constituait un risque de préjudice pour les pêcheurs communautaires, risque qu'il a importé aux institutions communautaires d'écartier. Dans ces circonstances, l'issue des négociations n'a pas pu étonner les requérants.

- 109 En ce qui concerne, deuxièmement, l'argument tiré de ce que la mise en œuvre de l'accord bilatéral de pêche et du règlement n° 1761/95 aurait été marquée par des incertitudes et des ambiguïtés, les requérants font valoir, d'abord, l'insuffisance des motifs de l'application provisoire de cet accord. Cet argument est toutefois dénué de pertinence étant donné que les requérants n'ont pas précisé en quoi un tel vice de forme aurait mis en cause leur sécurité juridique. De plus, à aucun moment les requérants ne se sont vu opposer directement l'accord bilatéral de pêche et donc, à plus forte raison, son application provisoire, cet accord et son application immédiate n'ayant été mis en œuvre à l'égard des opérateurs économiques communautaires que par le règlement n° 1761/95.
- 110 Les requérants font ensuite valoir l'incertitude de la période d'application du règlement n° 1761/95. Ils omettent toutefois de préciser la nature de cette incertitude. À cet égard, il y a lieu de relever qu'il résulte du règlement n° 1761/95 que le quota communautaire en question était de 5 013 tonnes et qu'il s'appliquait à partir du 16 avril 1995. Il ressort des motifs de ce règlement que ce quota et cette date sont le résultat de négociations bilatérales entre la Communauté et le Canada. L'intitulé même dudit règlement indique que les mesures qu'il prévoit s'appliquent «pour 1995». De plus, il est de la nature même d'un quota que sa durée expire avec son épuisement, dont la date d'avènement est incertaine par nature. La non-fixation de cette date ne peut donc être reprochée à l'autorité ayant établi le quota.
- 111 Les requérants se prévalent enfin de la difficile compatibilité de l'accord bilatéral de pêche et du règlement n° 1761/95 avec le règlement n° 850/95, du 6 avril 1995, publié le 21 avril 1995, donc postérieurement à la conclusion dudit accord. Le règlement n° 850/95 avait fixé un quota communautaire autonome de 18 630 tonnes, donc dépassant le quota communautaire résultant de ces actes.
- 112 À cet égard, il y a lieu de relever que le règlement n° 850/95 constituait la suite de la décision du Conseil de soulever une objection contre le quota communautaire de 3 400 tonnes fixé par la commission de pêche de l'OPANO. L'effet de la présentation de l'objection ayant été, conformément à l'article XII, paragraphe 1,

de la convention OPANO, que la décision portant fixation de ce quota ne devenait pas exécutoire pour la Communauté, il existait donc un vide juridique. En adoptant le règlement n° 850/95, le Conseil entendait combler ce vide par la fixation d'un quota communautaire autonome.

113 La circonstance que le règlement n° 850/95 a été publié postérieurement à l'adoption de l'accord bilatéral de pêche n'était pas de nature à affecter la sécurité juridique des armateurs, puisque cet accord n'avait pas pour objet de produire directement des effets à l'égard des opérateurs économiques. En effet, les dispositions de cet accord n'ont été mises en œuvre et, partant, rendues opposables à ces derniers que par le règlement n° 1761/95, adopté le 29 juin 1995. Les motifs de ce règlement indiquaient clairement qu'il avait pour objet d'appliquer l'accord bilatéral de pêche et, partant, d'abroger le règlement n° 850/95.

114 De plus, les requérants ont eux-mêmes exposé dans leur requête (point 106) au sujet du règlement n° 850/95:

«La Présidence et la Commission ont expliqué qu'il s'agissait d'une mesure conservatoire, dans l'attente de l'accord global, et qu'elle était nécessaire pour que les pêcheurs puissent poursuivre leurs activités, un vide juridique étant ainsi évité.»

115 Cela démontre qu'ils n'avaient donc pas considéré ce règlement comme une résolution définitive du conflit à laquelle ils se seraient fiés.

116 Il s'ensuit que le principe de sécurité juridique n'a pas été violé.

Sur la violation du principe de protection de la confiance légitime

— Arguments des parties

- 117 Les requérants soutiennent que les autorités communautaires leur ont permis d'avoir des espérances fondées dans une résolution positive, pour leurs intérêts, du conflit qui était à l'origine du présent recours, à savoir dans le fait que les circonstances en l'état seraient maintenues, ou qu'en tout état de cause la réduction des possibilités de pêche ne serait pas importante. À cet égard, ils se réfèrent, premièrement, à l'objection communautaire à la répartition du TAC; deuxièmement, au règlement n° 850/95; troisièmement, aux déclarations de représentants communautaires qui avaient exprimé leur engagement en faveur du maintien des droits de pêche, notamment à l'intervention du membre de la Commission en charge de la pêche devant le Parlement le 15 mars 1995 et à une prise de position de la Commission distribuée le même jour aux armateurs concernés, réaffirmant leur droit légitime de pêcher dans la zone de réglementation, quelle que soit la position du Canada; quatrièmement, au fait que la Commission a elle-même encouragé plusieurs armateurs, parmi les requérants, à consacrer leur activité principale à la pêche en cause, par l'octroi d'aides pour des campagnes de pêche expérimentale. Dans cet ordre d'idées, les requérants relèvent que l'une des conditions d'octroi de ces aides était, conformément à l'article 14, paragraphe 2, sous c), du règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986, relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture (JO L 376, p. 7), que le projet devait concerner des zones de pêche dont le potentiel halieutique estimé permettait d'envisager à long terme une exploitation stable et rentable.
- 118 Ils exposent que cette confiance légitime a été gravement trompée par la conclusion de l'accord bilatéral de pêche et l'adoption du règlement n° 1761/95. Ils dénoncent le fait que les institutions communautaires n'ont pas non plus examiné la nécessité de prendre des mesures transitoires afin de tempérer les effets néfastes que leurs décisions allaient avoir sur eux. En effet, l'adoption de l'accord bilatéral de pêche, repris dans le règlement n° 1761/95, aurait entraîné l'arrêt

immédiat de l'activité de pêche de certains navires des requérants et serait à l'origine d'importantes modifications des sorties de pêche. Or, en vertu du principe de protection de la confiance légitime, il aurait incombé aux autorités communautaires, d'une part, de ne pas conférer un effet immédiat au règlement n° 1761/95 afin que les opérateurs économiques disposent d'un délai suffisant pour adapter leur comportement à la nouvelle situation et, d'autre part, d'adopter des mesures transitoires appropriées, de nature à permettre le passage de la situation antérieure à la situation modifiée.

- 119 Ils notent que ni le Conseil ni la Commission n'ont prouvé l'existence d'une justification de leur action.
- 120 Le Conseil et la Commission considèrent que le principe de protection de la confiance légitime n'a pas été violé en l'espèce.

— Appréciation du Tribunal

- 121 Les requérants prétendent avoir eu une confiance légitime dans l'issue favorable du conflit et, en particulier, dans le maintien des possibilités de pêche dont ils bénéficiaient avant celui-ci. À cet égard, il y a lieu de relever, en premier lieu, ainsi que le soutient à juste titre la Commission, que l'attribution de quotas ne saurait, en principe, créer pour les opérateurs économiques une situation de confiance légitime.
- 122 En effet, si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance dans le maintien d'une situation existante qui peut

être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, et cela spécialement dans un domaine comme celui de la politique agricole commune dans le cadre de laquelle celles-ci disposent d'un large pouvoir d'appréciation. Il en résulte que les opérateurs économiques ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, résultant d'une réglementation communautaire et dont ils ont profité à un moment donné (voir, par exemple, arrêt de la Cour du 6 juillet 2000, ATB e.a., C-402/98, Rec. p. I-5501, point 37).

- 123 Il en est ainsi à plus forte raison, comme le relève le Conseil, dans le contexte de négociations internationales qui, par leur nature même, impliquent des concessions de part et d'autre et la négociation d'un compromis accepté par toutes les parties contractantes.
- 124 Ainsi, un requérant ne peut se prévaloir d'une confiance légitime dans le maintien d'un TAC ou d'un quota lorsque la pêche se situe dans des eaux de pays tiers ou sous l'autorité d'une organisation internationale et que le volume des captures doit être nécessairement négocié avec des pays tiers dont la volonté ne coïncide pas nécessairement avec celle de la Communauté.
- 125 En deuxième lieu, ainsi qu'il a été vu ci-dessus aux points 105 et 106, une limitation des possibilités de pêche du flétan noir dans la zone de réglementation était prévisible dès l'automne 1994 et, à tout le moins, dès le 31 décembre 1994, date de publication du règlement n° 3366/94, de sorte que, en tout état de cause, le maintien du statu quo ne pouvait, dès avant le début de la campagne de 1995, faire l'objet d'une confiance légitime.
- 126 En troisième lieu, les éléments auxquels se réfèrent les requérants au soutien de leur thèse ne sont pas de nature à fonder une confiance légitime.

- 127 Premièrement, en ce qui concerne l'objection faite par le Conseil, le 3 mars 1995, contre la répartition du TAC à raison de 3 400 tonnes seulement en faveur de la Communauté, il suffit de constater que cet acte ne manifeste que le refus de celle-ci d'accepter ce montant, mais ne préjuge encore en rien du niveau du quota communautaire qui sera finalement applicable. Cette conclusion s'impose d'autant plus en l'espèce que, comme le souligne à juste titre la Commission, la réaction très vive du Canada à cette objection ne permettait pas de considérer que la présentation de celle-ci résoudre la question.
- 128 Deuxièmement, en ce qui concerne le règlement n° 850/95, il y a lieu de rappeler qu'il présentait, ainsi que les requérants l'ont eux-mêmes reconnu dans leur requête (point 106), un caractère conservatoire, cet acte ayant en effet pour objet de combler le vide juridique causé par l'objection susvisée. Or, cette objection a provoqué de la part du Canada des réactions très vives, notamment l'arraisonnement du navire Estai, qui attestait clairement que ce pays n'était manifestement pas disposé à accepter que le quota communautaire dépasse les 3 400 tonnes allouées par la commission de pêche de l'OPANO. Dans ces circonstances notoires, le règlement n° 850/95, dont les motifs précisent clairement que son adoption est la conséquence de l'objection susvisée, n'était manifestement pas de nature à fonder une confiance légitime dans l'attribution à la Communauté d'un quota de 18 630 tonnes. À cet égard, ainsi que la Commission le souligne à juste titre, d'une part, le seul quota communautaire que toutes les parties au conflit acceptaient avant la conclusion de l'accord bilatéral, mis en œuvre par le règlement n° 1761/95, et sur lequel une éventuelle confiance légitime aurait pu se fonder le cas échéant, était celui de 3 400 tonnes alloué par la commission de pêche de l'OPANO. D'autre part, ce n'est que le règlement n° 1761/95 qui a fixé définitivement le quota communautaire de flétan noir pour l'année 1995.
- 129 Troisièmement, en ce qui concerne les déclarations de représentants de la Communauté, il y a lieu d'observer que celles-ci ne font que refléter le souci des institutions communautaires de défendre les intérêts communautaires lors des négociations qui avaient lieu à l'époque. Ces déclarations ne peuvent, au regard du caractère aléatoire de toute négociation internationale, susciter une confiance légitime quant au résultat de ces négociations. En ce qui concerne la prise de position de la Commission du 15 mars 1995, il y a lieu de relever que celle-ci indiquait simplement que l'arraisonnement du navire Estai ne respectait pas le droit international et que les navires communautaires étaient autorisés à pêcher dans la zone de réglementation, pour autant qu'ils respectaient les mesures de

conservation des ressources prises par l'OPANO elle-même et par la Communauté. En revanche, elle ne comportait aucune donnée précise au sujet du volume des captures autorisées.

- 130 Quatrièmement, l'octroi à certains requérants d'aides communautaires à la pêche expérimentale en rapport avec l'exploitation du stock de flétan noir dans la zone de réglementation n'est pas de nature à fonder une confiance légitime à ne pas se voir imposer le quota communautaire fixé dans l'accord bilatéral de pêche et dans le règlement n° 1761/95. En effet, d'une part, comme le fait valoir à juste titre la Commission, la découverte et l'exploitation d'un fonds de pêche n'est pas en soi incompatible avec des mesures de conservation, qui sont tout à fait usuelles. D'autre part, l'octroi d'aides par la Communauté ne peut faire naître une confiance légitime relative à la pérennité de l'exploitation du fonds de pêche qui en est l'objet. Il en est ainsi, à plus forte raison, lorsque, comme en l'espèce, ce fonds n'est pas soumis à la gestion exclusive de la Communauté, mais à une gestion multilatérale, dans le cadre de laquelle la Communauté n'est donc pas assurée de toujours pouvoir faire prévaloir son point de vue. De plus, en l'espèce, l'exploitation du fonds en cause n'était pas empêchée, mais uniquement soumise au respect de quotas.
- 131 Il s'ensuit que le principe de protection de la confiance légitime n'a pas été violé ni, à plus forte raison, violé d'une manière manifeste et grave.

Sur la violation du principe de proportionnalité

— Arguments des parties

- 132 Les requérants reconnaissent que la conservation des ressources biologiques de la haute mer constitue un des principes les plus fondamentaux de la réglementation

internationale et communautaire des activités de pêche, mais ils estiment qu'en l'espèce cet objectif a été mis en œuvre d'une façon disproportionnée par rapport aux intérêts légitimes des pêcheurs communautaires.

- 133 Ils considèrent que les institutions communautaires auraient dû lutter, d'une part, pour la fixation d'un TAC de 40 000 tonnes, recommandé par le conseil scientifique, qui aurait déjà impliqué pour les armateurs communautaires une réduction par rapport aux captures de l'année 1994, et, d'autre part, dans le cadre de la répartition de ce TAC entre les membres de l'OPANO, pour un quota communautaire de 75,8 %, représentant le pourcentage des prises de la flotte communautaire au cours de la période de référence la plus proche.
- 134 Le principe de proportionnalité aurait toutefois, le cas échéant, été respecté si la Communauté avait défendu, dans le cadre de la répartition du TAC de 27 000 tonnes entre les parties contractantes de l'OPANO, le quota autonome de 18 630 tonnes qu'elle avait adopté, bien que celui-ci ne représentât que 69 % de ce TAC.
- 135 En revanche, la fixation d'un quota communautaire de 5 013 tonnes à partir du 16 avril 1995, représentant un total de 10 542 tonnes pour toute l'année 1995, serait contraire au principe de proportionnalité.
- 136 Ce sacrifice imposé à la flotte communautaire aurait été d'autant plus disproportionné qu'il n'aurait pas eu un caractère progressif et n'aurait été accompagné d'aucune mesure tempérant ses conséquences négatives pour les opérateurs économiques.
- 137 Le Conseil et la Commission considèrent que le principe de proportionnalité n'a pas été violé en l'espèce.

— Appréciation du Tribunal

- 138 Les éléments constitutifs du principe de proportionnalité ont été rappelés ci-dessus au point 78.
- 139 En l'espèce, il convient de relever, d'une part, que l'accord bilatéral de pêche n'avait pas seulement pour objet d'assurer la conservation de ressources halieutiques, mais aussi de mettre un terme au conflit entre le Canada et la Communauté et, donc, d'assurer, dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie de la pêche communautaire, que tous les armateurs communautaires exerçant leur activité dans la zone de réglementation, quelle que soit l'espèce visée, puissent reprendre cette activité en toute sécurité sans se voir exposer au risque d'en être empêchés par les autorités canadiennes.
- 140 D'autre part, le quota communautaire était le fruit d'une négociation qui, eu égard aux circonstances, était certainement difficile. Comme dans toute négociation, mais tout particulièrement dans le cadre d'une négociation internationale engagée dans de telles circonstances, la Communauté ne pouvait pas être assurée de faire prévaloir intégralement son point de vue, mais était nécessairement contrainte de faire des concessions. La Commission expose à juste titre que, si elle avait exigé un quota plus important, une telle demande aurait pu provoquer, le cas échéant, une crise internationale grave, nuisant à toutes les possibilités de pêche dans la zone de réglementation de l'ensemble des armateurs communautaires qui voudraient y être actifs.
- 141 Le principe de proportionnalité s'appréciant sur la base du critère de l'adéquation des moyens à l'objectif de la norme considérée, il y a lieu de constater que, eu égard au double objectif de l'accord, y compris en particulier celui, impératif et urgent, de mettre fin à un conflit qui était de nature à affecter l'ensemble de l'industrie communautaire de la pêche, et au fait que l'acte en cause procédait d'une négociation internationale difficile, ledit principe n'a pas été violé d'une

manière manifeste et grave. En effet, un quota communautaire correspondant, en fait, à 10 542 tonnes constituait un moyen terme acceptable entre la position de la Communauté, qui avait fixé dans le règlement n° 850/95 un quota autonome de 18 630 tonnes pour 1995, et le quota alloué par la commission de pêche de l'OPANO, qui n'était que de 3 400 tonnes.

- 142 Il convient, de plus, de renvoyer aux points 105 et 106 ci-dessus, dans lesquels il a été exposé que la réduction des possibilités de pêche du flétan noir dans la zone de réglementation et la fixation du quota communautaire à un niveau bas étaient prévisibles dès l'automne de 1994, donc avant le début de la campagne de pêche de 1995.
- 143 Il s'ensuit que le principe de proportionnalité n'a pas été violé d'une manière manifeste et grave en l'espèce.

Sur la violation des principes de stabilité relative et de respect des droits traditionnels de pêche

— Arguments des parties

- 144 Les requérants estiment que les institutions communautaires ont omis de prendre en considération les principes de stabilité relative et de respect des droits traditionnels de pêche.
- 145 En ce qui concerne la violation du principe de stabilité relative, qui est reconnu par le règlement n° 3760/92, ils font observer que ce principe a pour objet

d'assurer, dans le cadre de la fixation ou de la répartition de quotas pour la capture d'espèces dont les stocks risquent d'être surexploités, la stabilité relative des activités de pêche en prenant en considération trois critères, à savoir les activités de pêche traditionnelles, les besoins particuliers des régions davantage tributaires de la pêche et les pertes de captures dans les eaux de pays tiers.

- 146 Ils soutiennent qu'il aurait dû en être tenu compte dans le cadre des négociations ayant abouti à la conclusion de l'accord bilatéral de pêche, ce qui n'aurait toutefois pas été le cas. En effet, aucun des trois critères qui caractériseraient ce principe n'aurait été respecté en l'espèce. D'abord, il n'aurait pas été tenu compte du fait que les armateurs communautaires auraient été les premiers à découvrir et à développer l'exploitation spécifique du flétan noir en eaux profondes dans la zone de réglementation. Ensuite, les mesures critiquées se seraient révélées très préjudiciables pour la Galice, une des régions d'Europe ayant une forte tradition de pêche et une grande dépendance par rapport à cette activité, et qui se caractériserait par ailleurs par un des taux de chômage les plus élevés de la Communauté. Enfin, les armateurs concernés auraient récemment subi des pertes de captures dans les eaux de pays tiers, à savoir la perte progressive de zones de pêche traditionnelles au cours des années 80, notamment dans les eaux des États-Unis, du Groenland, de la Norvège, de l'Afrique du Sud, du Canada ou de la Namibie. Ces pertes auraient, en partie, été compensées grâce à l'exploitation de la zone de réglementation.
- 147 En ce qui concerne la violation des droits traditionnels de pêche, les requérants font valoir que les armateurs espagnols ont découvert la possibilité de pêcher le flétan noir dans les eaux profondes (entre 800 et 1 500 mètres) de la zone de réglementation, qu'ils ont été les premiers à y exercer des activités de pêche programmées et exécutées exclusivement pour la capture de cette espèce et qu'ils l'ont fait pendant plusieurs années. Les armateurs espagnols se seraient vu octroyer des aides communautaires en faveur de la pêche expérimentale, ces aides ayant permis de découvrir cette pêcherie.
- 148 Le Conseil et la Commission considèrent que les arguments développés à l'appui de ce grief sont totalement dépourvus de fondement.

— Appréciation du Tribunal

- 149 Les requérants invoquent la violation du principe de stabilité relative et de droits traditionnels de pêche.
- 150 En ce qui concerne le principe de stabilité relative, il convient de rappeler que ce principe, prévu à l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 3760/92, a pour objet d'assurer à chaque État membre une part des TAC communautaires, déterminés essentiellement en fonction des captures dont les activités de pêche traditionnelles, les populations locales tributaires de la pêche et les industries connexes de cet État membre ont bénéficié avant l'institution du régime des quotas (arrêt NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, précité, point 47).
- 151 Ce principe, propre au droit communautaire, ne concerne que la répartition entre les différents États membres du volume des prises disponibles pour la Communauté (arrêt Mondiet, précité, point 50). Or, l'accord bilatéral de pêche et le règlement n° 1761/95 ne portent pas répartition entre les États membres du volume des prises disponibles pour la Communauté, mais détermination de ce volume, et se situent donc à un stade différent de celui auquel s'applique ce principe. De plus, cette détermination a eu lieu dans le cadre d'une négociation internationale soumise aux seules règles du droit international, auxquelles le principe en cause est étranger.
- 152 Il y a lieu de relever, enfin, que ce principe n'ayant pour objet que les relations entre les États membres, il ne saurait conférer des droits subjectifs aux particuliers dont la violation ouvrirait un droit à réparation sur la base de l'article 288, deuxième alinéa, CE.

- 153 En ce qui concerne les prétendus droits traditionnels de pêche, qui seraient nés du développement, par les armateurs espagnols, de la pêche du flétan noir dans la zone de réglementation à partir du début des années 90, il suffit de relever que, indépendamment de la question de savoir si, d'une part, une pratique constante de quelques années seulement peut donner naissance à des droits traditionnels de pêche, si, d'autre part, ces droits peuvent s'étendre d'une façon spécifique à la capture d'une espèce déterminée et si, enfin, la pratique constitutive de ces droits coutumiers a été exercée par chacun des requérants considéré isolément, ces droits n'auraient, en tout état de cause, été acquis qu'au profit d'États, à l'exclusion d'armateurs individuels. Ceux-ci ne sauraient donc se prévaloir d'un droit subjectif dont la violation leur ouvrirait un droit à réparation sur la base de l'article 288, deuxième alinéa, CE.
- 154 Il s'ensuit que les principes de stabilité relative et de respect des droits traditionnels de pêche n'ont pas été violés.

Sur le détournement de pouvoir

— Arguments des parties

- 155 Les requérants estiment que les défendeurs ont commis un détournement de pouvoir en adoptant l'accord bilatéral de pêche et le règlement n° 1761/95. Ces actes auraient, en effet, été pris sur la base des compétences de la Communauté en matière de politique commune de la pêche pour atteindre des objectifs complètement différents, en particulier celui d'assurer une normalisation des relations commerciales entre le Canada et la Communauté.
- 156 Le Conseil et la Commission considèrent qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, de détournement de pouvoir.

— Appréciation du Tribunal

- 157 Il convient de relever que les actes en question s'inscrivent, en ce qui concerne leur forme, leur objet et leur motivation, dans le cadre de la politique commune de la pêche. Certes, ils avaient aussi pour objectif de mettre fin au conflit de pêche entre le Canada et la Communauté et donc de rétablir la paix dans la zone de réglementation. Or, comme le relève à juste titre la Commission, cet objectif s'inscrit parfaitement dans le cadre de la politique commune de la pêche. En effet, d'une part, il était dans l'intérêt des pêcheurs communautaires, et en particulier des requérants, d'assurer la sécurité des opérations de pêche de ceux-ci dans la zone de réglementation. D'autre part, le Canada étant représenté dans de nombreuses organisations internationales de pêche et y assumant un rôle non négligeable, la sauvegarde de bonnes relations avec ce pays était importante dans l'intérêt de la gestion des ressources halieutiques au niveau mondial. Or, les institutions communautaires étaient tenues, en l'espèce, non seulement de tenir compte des intérêts à court terme des seuls requérants, mais aussi de mettre en balance les intérêts de tous les pêcheurs communautaires.
- 158 De plus, ainsi que la Commission l'ajoute à juste titre, même si celle-ci avait, en l'espèce, poursuivi incidemment et de manière accessoire des objectifs ne relevant pas directement et exclusivement de la politique commune de la pêche, tels que la normalisation des relations politiques ou commerciales avec le Canada, cette circonstance ne serait pas constitutive d'un détournement de pouvoir. En effet, l'entretien de bonnes relations internationales est légitime dans le cadre de toute politique communautaire, les différentes politiques communautaires n'étant pas, en tout état de cause, des compartiments étanches et les institutions devant toujours tenir compte, lorsqu'elles légifèrent dans le cadre d'une politique spécifique, des effets qui s'exercent sur les autres activités de l'Union et surtout sur l'intérêt général.
- 159 Il s'ensuit qu'il n'est pas établi qu'il y ait eu, en l'espèce, un détournement de pouvoir.

- 160 La demande d'indemnité doit donc aussi être rejetée dans la mesure où elle est fondée sur l'illégalité de l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de la conclusion et de l'approbation de l'accord bilatéral de pêche et de l'adoption du règlement n° 1761/95.
- 161 La demande en indemnité, en ce qu'elle est fondée sur la responsabilité pour faute de la Communauté, doit donc être rejetée dans son ensemble, sans qu'il soit nécessaire de procéder aux mesures d'instruction proposées par les requérants, qui, au regard des appréciations faites ci-dessus, ne sont pas pertinentes.

II — *Sur la responsabilité sans faute*

A — *Arguments des parties*

- 162 Les requérants relèvent que la jurisprudence a reconnu une responsabilité sans faute de la Communauté lorsqu'un particulier supporte au profit de l'intérêt général une charge, constituant un préjudice anormal et spécial, qui normalement ne lui incombe pas (arrêts de la Cour du 13 juin 1972, *Compagnie d'approvisionnement et Grands Moulins de Paris/Commission*, 9/71 et 11/71, Rec. p. 391; du 6 décembre 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83, Rec. p. 4057; du 24 juin 1986, *Développement et Clemessy/Commission*, 267/82, Rec. p. 1907, et du 29 septembre 1987, *De Boer Buizen/Conseil et Commission*, 81/86, Rec. p. 3677; arrêt du Tribunal du 28 avril 1998, *Dorsch Consult/Conseil et Commission*, T-184/95, Rec. p. II-667).
- 163 Ils soutiennent, premièrement, avoir dû supporter un préjudice anormal, soit un préjudice dépassant les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné (arrêt *Biovilac/CEE*, précité, point 27). Ce préjudice aurait résulté de l'établissement du quota de flétan noir pour l'année 1995. Il

serait étranger aux risques inhérents au secteur de la pêche. Ils rappellent, à cet égard, que la pêche est une activité économique dans laquelle l'élément de planification est essentiel. Les armateurs devraient projeter et répartir les sorties, engager le personnel nécessaire, acheter le matériel adéquat et adapter les navires à la nature particulière de chaque sortie, ainsi qu'obtenir les permis de pêche requis. De tels préparatifs impliqueraient nécessairement des investissements élevés. Or, dans les circonstances de l'espèce, il aurait été impossible pour un armateur diligent de réaliser une planification rationnelle, compte tenu d'une absence de stabilité pourtant nécessaire à ses activités.

- 164 Ils expliquent que, dans un premier temps, ils n'ont été en mesure de se fonder que sur le TAC de 27 000 tonnes fixé par le règlement n° 3366/94, qui devait encore être réparti. Ils auraient planifié leur activité sur cette base pour l'année 1995, en tenant compte d'une absence de répartition définitive. D'une façon surprenante, la Communauté ne se serait vu attribuer que 3 400 tonnes de ce TAC, ce qui aurait représenté pour celle-ci une réduction de 92 % par rapport aux captures de l'année précédente. Ils exposent que, bien que le Conseil comme la Commission eussent annoncé une objection à cette attribution, les menaces canadiennes, la modification par ce pays de sa législation le 3 mars 1995, l'arraisonnement du navire Estai, les harcèlements de navires et le début de négociations bilatérales, et non multilatérales, auraient créé une situation d'insécurité et un sentiment d'angoisse pour les armateurs présents dans la pêcherie en cause. Toutefois, ce sentiment aurait été compensé par la confiance qu'ils auraient eue dans les institutions communautaires leur assurant qu'elles défendraient leurs droits à l'égard du Canada. Ils rappellent que peu de temps après, et alors que les négociations étaient en cours, le Conseil leur a alloué par l'intermédiaire du règlement n° 850/95 un quota de 18 630 tonnes, lequel impliquait déjà une réduction de 58 % par rapport aux captures de l'année précédente. En dépit des difficultés, ils auraient cherché à s'adapter à ce nouveau cadre. Ils auraient encore été confiants dans le fait que les institutions communautaires conserveraient une attitude ferme face à l'illégalité commise par le Canada et au chantage exercé par cet État. Or, par l'effet de l'accord bilatéral de pêche, les requérants se seraient vu enlever toute possibilité d'exercer leurs activités normalement.

- 165 Ils font observer qu'ils ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour s'adapter aux circonstances changeantes et, donc, pour réduire leur préjudice.

- 166 Ils considèrent que, même si le conflit entre la Communauté et le Canada n'avait pu être évité, le dommage aurait pu l'être si la Communauté, fidèle à son action dans des cas comparables, avait indemnisé les armateurs affectés. Ils se réfèrent, à titre d'exemple, à la décision 95/451/CE du Conseil, du 26 octobre 1995, relative à une mesure spécifique pour l'octroi d'une indemnité destinée aux pêcheurs de certains États membres de la Communauté ayant dû suspendre leurs activités de pêche dans les eaux sous souveraineté ou juridiction du Maroc (JO L 264, p. 28), et à la décision 87/419/CEE de la Commission, du 11 février 1987, relative à une loi régionale portant interventions extraordinaires pour la pêche maritime en Sicile, instaurée par le gouvernement italien (JO L 227, p. 50).
- 167 Les requérants soutiennent, deuxièmement, avoir dû supporter un préjudice spécial, c'est-à-dire un préjudice qui touche une catégorie d'opérateurs économiques qui sont atteints dans leurs intérêts patrimoniaux d'une façon qui les distingue de tout autre opérateur économique (arrêt Dorsch Consult/Conseil et Commission, précité, point 82). En l'espèce, les armateurs concernés constitueraient un groupe parfaitement déterminé et identifié, distinct de tout autre opérateur dans le secteur de la pêche. Ils se seraient livrés dans la zone de réglementation à une activité traditionnelle de pêche du flétan noir, qui constituerait la source principale d'activité de la flotte de chalutiers congélateurs dans laquelle ils auraient concentré leurs investissements.
- 168 Le préjudice anormal et spécial en question serait celui décrit ci-dessus dans la partie consacrée à la responsabilité pour faute.
- 169 Il aurait été causé par la Communauté. En effet, l'attitude et les actions des défendeurs auraient abouti à des restrictions et à une instabilité qui se seraient traduites par des pertes disproportionnées, étrangères à l'activité normale de pêche. Les variations du quota attribué à la flotte communautaire, qui auraient été liées directement à l'attitude et aux actions des défendeurs, auraient empêché toute planification raisonnable et provoqué des dommages qui, dans des circonstances normales, n'auraient pas été causés.

- 170 Le Conseil et la Commission contestent que les conditions d'une responsabilité sans faute de la Communauté soient réunies en l'espèce.

B — *Appréciation du Tribunal*

- 171 Il convient de rappeler que, dans l'hypothèse où le principe d'une telle responsabilité devrait être reconnu en droit communautaire, celle-ci supposerait, en tout état de cause, que trois conditions soient cumulativement remplies, à savoir la réalité du préjudice prétendument subi, le lien de causalité entre celui-ci et l'acte reproché aux institutions de la Communauté ainsi que le caractère anormal et spécial de ce préjudice (arrêt de la Cour du 15 juin 2000, Dorsch Consult/Conseil et Commission, C-237/98 P, Rec. p. I-4549, points 17 à 19).
- 172 En vue de déterminer si le préjudice en cause présente un caractère anormal, il y a lieu d'apprécier s'il dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur de la pêche (arrêt Biovilac/CEE, précité, point 27, et arrêt du 28 avril 1998, Dorsch Consult/Conseil et Commission, précité, point 80).
- 173 En l'espèce, les requérants ont été affectés par une réduction de leurs possibilités de pêche à la suite de la fixation d'un TAC et, donc, d'un quota communautaire, dont le niveau était inférieur à ce qu'ils avaient prévu.
- 174 À cet égard, il y a lieu de relever, premièrement, qu'il résulte de l'annexe XIII de la requête, qui reprend les quotas fixés dans la zone de réglementation entre 1995 et 1999, que des variations même importantes, comme une réduction de moitié, voire une suppression du TAC, ne sont pas inhabituelles dans cette zone. Ainsi, à titre d'exemple, le TAC de l'espèce «Squid (Ilex)» dans les sous-zones 2 et 3 de

l'OPANO, qui était de 1995 à 1998 de 150 000 tonnes, a été réduit de moitié en 1999 et le TAC de l'espèce «Redfish» dans la zone 3LN, qui était de 14 000 tonnes en 1995 et qui était passé à 11 000 tonnes en 1996 et 1997, a été réduit à zéro en 1998 et 1999.

- 175 Deuxièmement, ainsi qu'il a été vu ci-dessus aux points 105 et 106, la réduction des possibilités de pêche du flétan noir pour la flotte communautaire dans la zone de réglementation, eu égard aux circonstances, et notamment compte tenu de la détermination très poussée du gouvernement canadien, qui était notoire dès le début de l'année 1994, ne constituait un revirement imprévisible ni dans son principe ni même dans son étendue.
- 176 Troisièmement, les actes en cause, s'ils avaient pour effet de limiter les possibilités de pêche du flétan noir dans la zone de réglementation, n'empêchaient pas totalement la poursuite de cette pêche, ni les armateurs communautaires de reporter leur activité sur la pêche d'autres poissons dans cette zone ou de la même ou d'autres espèces dans d'autres zones.
- 177 Quatrièmement, le préjudice invoqué par les requérants consiste, en substance, en un manque à gagner, qui reposait lui-même sur la prémisse qu'ils bénéficiaient d'un droit à l'exploitation du banc de flétan noir en question. Or, ainsi qu'il a été vu ci-dessus, les requérants ne peuvent pas se prévaloir d'un tel droit, qu'il soit allégué en tant que droit traditionnel de pêche, de droit découlant du principe de stabilité relative ou de droit acquis. Il convient de rappeler, à cet égard, que les opérateurs économiques ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage résultant d'une réglementation communautaire, et, à plus forte raison, d'une réglementation élaborée dans le cadre d'une organisation internationale à laquelle participe la Communauté.
- 178 Il s'ensuit que le préjudice invoqué par les requérants ne dépassait pas les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné. Il n'était donc pas «anormal» au regard des conditions en vertu desquelles la responsabilité

non contractuelle de la Communauté pourrait, le cas échéant, être engagée du fait d'un acte licite.

- 179 Le caractère cumulatif desdites conditions implique que, dès lors que l'une de celles-ci n'est pas satisfaite, la responsabilité non contractuelle de la Communauté ne saurait être engagée du fait d'un acte licite de ses institutions (arrêt du 15 juin 2000, Dorsch Consult/Conseil et Commission, précité, point 54).
- 180 Il s'ensuit que le recours, en ce qu'il est fondé, à titre subsidiaire, sur la responsabilité sans faute de la Communauté, doit donc également être rejeté.
- 181 Le recours doit donc être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 182 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé, il y a donc lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil et de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) Les requérants supporteront les dépens.

Azizi

Lenaerts

Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 décembre 2001.

Le greffier

Le président

H. Jung

M. Jaeger

II - 3654

Table des matières

Cadre réglementaire	II - 3604
Faits à l'origine du litige	II - 3605
Procédure et conclusions des parties	II - 3607
En droit	II - 3610
I — Sur la responsabilité pour faute	II - 3610
A — Sur l'illégalité de l'action de la Commission au cours des négociations menées dans le cadre de la convention OPANO en vue de la fixation d'un TAC pour le flétan noir pour l'année 1995	II - 3610
Arguments des parties	II - 3610
Appréciation du Tribunal	II - 3615
B — Sur l'illégalité de l'action du Conseil dans le cadre de l'adoption du règlement n° 3366/94	II - 3621
Arguments des parties	II - 3621
Appréciation du Tribunal	II - 3622
C — Sur l'illégalité de l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de la conclusion et de l'approbation de l'accord bilatéral de pêche, et de l'adoption du règlement n° 1761/95	II - 3628
Sur la violation du principe de sécurité juridique	II - 3628
— Arguments des parties	II - 3628
— Appréciation du Tribunal	II - 3631
Sur la violation du principe de protection de la confiance légitime	II - 3636
— Arguments des parties	II - 3636
— Appréciation du Tribunal	II - 3637
Sur la violation du principe de proportionnalité	II - 3640
— Arguments des parties	II - 3640
— Appréciation du Tribunal	II - 3642
Sur la violation des principes de stabilité relative et de respect des droits traditionnels de pêche	II - 3643
— Arguments des parties	II - 3643
— Appréciation du Tribunal	II - 3645
	II - 3655

Sur le détournement de pouvoir	II-3646
— Arguments des parties	II-3646
— Appréciation du Tribunal	II-3647
II — Sur la responsabilité sans faute	II-3648
A — Arguments des parties	II-3648
B — Appréciation du Tribunal	II-3651
Sur les dépens	II-3653