

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche»

COM(2004) 289 final — 2004/0108 (CNS)

(2005/C 157/09)

Le 14 mai 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 novembre 2004 (rapporteur: M. SARRÒ IPARRA-GUIRRE).

Lors de sa 413^e session plénière des 15 et 16 décembre 2004 (séance du 15 décembre 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 138 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le 1^{er} janvier 2003 est entrée en vigueur la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), dont l'objectif principal est la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Une série de règles, contraignantes tant pour le secteur de la pêche dans la Communauté que pour les États membres, ont en ce sens été fixées.

1.2 Le chapitre V du règlement 2371/2002⁽¹⁾ définit le système communautaire de contrôle et d'exécution de la politique de la pêche, délimite clairement les compétences des États membres et de la Commission européenne et fixe les modalités de coopération et de coordination entre les États membres entre eux et entre ceux-ci et la Commission, afin de veiller ainsi à l'application des règles de la PCP.

1.3 La Commission européenne estime que l'application des règles de la PCP par les États membres nécessite une structure organisationnelle de contrôle et d'inspection solide à l'échelle communautaire, des moyens de contrôle et d'inspection suffisants, ainsi qu'une stratégie appropriée pour assurer un déploiement coordonné de ces moyens.

1.4 Avec cette nouvelle proposition de règlement⁽²⁾, la Commission entend créer une agence communautaire de contrôle des pêches ci-après dénommée «l'agence». En tant qu'organe technique communautaire spécialisé, elle aurait pour tâche de veiller à ce que les États membres appliquent uniformément et efficacement les règles relatives à la politique commune de la pêche, d'organiser la coordination opérationnelle de leurs activités de contrôle et d'inspection et de promouvoir la coopération entre les États.

1.5 La Commission européenne propose par conséquent que l'agence coordonne l'inspection et le contrôle réalisés par les États membres eu égard aux obligations de la Communauté en matière d'inspection et de contrôle; coordonne le déploiement des moyens nationaux d'inspection et de contrôle mis en

commun par les États membres; aide ces derniers à communiquer à la Commission et aux tierces parties des informations sur les activités de pêche ainsi que sur les activités d'inspection et de contrôle; et enfin aide les États membres à s'acquitter des tâches et obligations qui leur incombent en vertu des règles de la politique commune de la pêche.

1.6 La Commission propose en outre que l'agence puisse fournir des services contractuels payants aux États membres et qu'elle les assiste en matière de formation d'inspecteurs, d'achats en commun de biens destinés aux activités de contrôle et d'inspection et de coordination de projets-pilotes conjoints de contrôle et d'inspection.

1.7 La proposition de règlement à l'examen prévoit que l'agence soit un organe communautaire doté de la personnalité juridique et de son propre personnel. La Commission propose que l'agence dispose d'un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque État membre dont des navires exercent des activités de pêche portant sur les ressources marines vivantes, de quatre représentants de la Commission ainsi que de quatre représentants du secteur de la pêche nommés par la Commission. L'agence sera en outre dirigée par un directeur exécutif.

1.8 La Commission propose que l'agence soit financée par une participation de la Communauté, la rémunération des services fournis par l'agence aux États membres et la rémunération perçue pour les publications, activités de formation et autres services assurés par l'agence.

1.9 Enfin, la Commission prévoit que l'agence commence ses activités en 2006 et qu'elle dispose d'une enveloppe de 4,9 millions d'euros et d'un effectif de 38 personnes la première année, puis d'un budget de 5,2 millions d'euros et d'un effectif de 49 personnes à partir de 2007. L'agence aura son siège en Espagne.

⁽¹⁾ Règlement (CE) no 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO no L 358 du 31.12.2002).

⁽²⁾ COM(2004) 289 final du 28.04.2004.

2. Observations générales

2.1 La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Vers une application uniforme et efficace de la PCP»⁽¹⁾ prévoyait, après une étude de faisabilité à réaliser en coordination avec les États membres, la création d'une agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP). La Commission présente cette proposition de règlement sans avoir effectué au préalable cette étude de faisabilité, ce que le CESE regrette.

2.2 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission consistant à créer l'agence et partage ses objectifs, à savoir assurer une application efficace de la PCP et une uniformité des opérations d'inspection et veiller à la mise en œuvre des règles en la matière dans l'ensemble de l'Union européenne. Le CESE est conscient de la nécessité d'appliquer uniformément et efficacement les règles de la PCP mais considère que le secteur doit pour ce faire les accepter et les comprendre. Le secteur doit par conséquent, dès le début, participer au processus décisionnel, ce qui passe avant tout par une collaboration lors de l'élaboration des avis scientifiques qui orienteront les stratégies et les mesures de conservation des ressources halieutiques. Ainsi, le CESE estime que l'agence devrait elle aussi contribuer à l'amélioration des avis scientifiques en encourageant la participation du secteur à leur élaboration. Il convient d'inclure ce dernier point parmi les missions de l'agence énoncées à l'article 4 de la proposition de règlement.

2.3 Dans la mesure où l'agence sera la première à être consacrée exclusivement aux questions relatives à la pêche, le CESE considère que la proposition de règlement devrait prévoir la possibilité d'étendre par la suite ses compétences.

2.4 Le CESE est par conséquent d'avis que l'agence pourrait apporter aux États membres et à la Commission une assistance technique et scientifique quant à l'application effective des règles de la PCP, notamment pour ce qui concerne les possibilités de contrôle des mesures d'inspection et de contrôle proposées et leur efficacité. L'agence pourrait en outre être chargée de promouvoir la formation d'inspecteurs et de personnel spécialisé dans le contrôle en créant un centre de formation spécifique. Enfin, l'agence pourrait contribuer à l'effort nécessaire d'harmonisation des sanctions prévues dans les différents États membres.

2.5 La proposition de règlement du Conseil dispose que la coordination opérationnelle assurée par l'agence porte sur l'inspection et le contrôle, jusqu'au premier point de vente des produits de la pêche, des activités de pêche exercées sur le territoire des États membres, dans les eaux communautaires ou en dehors des eaux communautaires par les navires de pêche communautaires. Le CESE estime que le champ d'application de la coordination opérationnelle de l'agence doit être plus large. Il

devrait comprendre, d'une part, l'inspection et le contrôle non seulement jusqu'au premier point de vente des produits de la pêche mais tout au long de la chaîne alimentaire, c'est-à-dire de la pêche jusqu'à la vente au consommateur final et d'autre part, les attributions de l'agence devraient inclure la coordination du contrôle des produits de la pêche provenant de navires de pêche battant pavillon de pays tiers, notamment ceux qui se livrent à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée.

2.6 Le CESE juge opportun que l'agence soit en mesure d'assister à la fois la Communauté et les États membres dans leurs relations avec les pays tiers et avec les organisations régionales de pêche, mais également ces derniers directement, dans la mesure où cela contribuera à conserver et à exploiter de manière durable les ressources halieutiques des eaux des pays tiers et des eaux internationales. À cet égard, il importe de l'avis du CESE que le budget alloué à l'agence des moyens financiers suffisants pour assurer cette mission, favorisant ainsi un développement durable de la pêche.

2.7 Le CESE approuve l'idée énoncée à l'article 6 de la proposition de règlement visant à instituer un centre communautaire de surveillance des pêches aux fins de l'organisation de la coordination opérationnelle des activités communes d'inspection et de contrôle. Le CESE estime néanmoins que la proposition de règlement à l'examen devrait se montrer plus explicite quant aux attributions de ce centre afin d'éviter les doublons avec les compétences des États membres. Aux yeux du Comité, il importe qu'une fois installée, l'agence applique les dispositions en matière de confidentialité prévues à l'article 33 de la proposition de règlement du Conseil.

2.8 La forme des plans de déploiement commun telle que précisée au chapitre III de la proposition de la Commission est, de l'avis du CESE, essentielle à une application effective, uniforme et équilibrée de la politique de contrôle par les différents États membres. Le CESE estime que le contenu de ces plans de déploiement commun, leur procédure d'adoption, leur mise en œuvre et leur évaluation sont adéquats, et considère que les États membres devraient collaborer étroitement avec l'agence afin de les mener à bien.

2.9 Le Comité juge indispensable l'évaluation annuelle de l'efficacité de chacun des plans de déploiement commun prévue dans la proposition de règlement, et cela afin de vérifier si les différentes flottes respectent bien les règles de conservation et de contrôle en vigueur.

2.10 Le CESE approuve la proposition consistant à instituer un réseau d'information entre la Commission, l'agence et les autorités compétentes des États membres mais considère que l'agence et la Commission devraient faire le nécessaire afin d'assurer la confidentialité des données recueillies et échangées, comme cela est exigé des États membres à l'article 17, paragraphe 2 de la proposition de règlement.

(1) COM(2003) 130 final du 21.03.2003.

2.11 S'agissant de la structure interne et du fonctionnement de l'agence, la proposition à l'examen dispose que celle-ci sera un organe communautaire doté de la personnalité juridique. Le CESE approuve sans réserve cette précision dans la mesure où l'agence doit être un organe au service de l'ensemble de la Communauté agissant en totale transparence, sans se laisser influencer par les intérêts particuliers de la Commission ou des États membres. Le CESE s'inquiète à cet égard du manque de clarté en matière de recrutement par l'agence de ses fonctionnaires, qu'ils soient affectés ou détachés par la Commission ou les États membres à titre temporaire.

2.12 Le CESE se félicite de l'application au personnel de l'agence du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, du régime applicable aux autres agents des Communautés et des réglementations adoptées d'un commun accord par les institutions des Communautés européennes, et de la définition claire à la fois des responsabilités contractuelles incombant à l'agence et des responsabilités non contractuelles de celle-ci et de ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, il apparaît logique au Comité que la Cour de justice des Communautés européennes soit compétente pour connaître de tout litige pouvant survenir à la suite de contrats conclus par l'agence et de ceux relatifs à l'indemnisation de dommages.

2.13 La pierre angulaire de la structure de l'agence, telle que la Commission nous la présente à l'article 25 de sa proposition, est le conseil d'administration, à l'instar de toute entreprise publique ou privée. Le CESE s'inquiète de la dépendance excessive de ce conseil d'administration vis-à-vis de la Commission, laquelle dispose de dix voix par rapport à la voix unique dont dispose chaque État membre dont des navires exercent des activités de pêche portant sur les ressources marines vivantes. Les États membres disposeront à eux tous de vingt voix au maximum, si bien que la Commission pourra aisément imposer ses décisions. Le CESE estime que chaque représentant de la Commission européenne devrait, comme les autres représentants, disposer d'une seule voix.

2.14 La Commission propose en outre de nommer au sein du conseil d'administration quatre représentants du secteur de la pêche ne participant pas aux votes. Le CESE considère que le nombre de représentants du secteur proposé par la Commission est très faible et qu'il conviendrait de le porter au moins à huit, en indiquant expressément qu'ils seront nommés par les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs et qu'ils auront un droit de vote. De l'avis du Comité, la proposition de règlement devrait fixer les critères minimums que devraient remplir les représentants du secteur pour siéger au conseil d'administration. En outre, elle devrait indiquer que les représentants du secteur ont également le droit de désigner des suppléants au conseil d'administration.

2.15 La Commission propose que les réunions du conseil d'administration soient convoquées par son président et que celui-ci se réunisse une fois par an en session ordinaire ou à l'initiative de son président, ou à la demande de la Commission ou d'un tiers des États membres représentés. Le CESE considère que la proposition de règlement devrait stipuler un tiers des membres du conseil d'administration de l'agence, dans la

mesure où les représentants du secteur peuvent eux aussi souhaiter la tenue d'une réunion du conseil d'administration.

2.16 La proposition de règlement prévoit à l'article 27, paragraphe 4 que le conseil d'administration puisse, lorsque le sujet est confidentiel ou qu'il existe un conflit d'intérêt, délibérer sans la présence des représentants du secteur de la pêche. Le CESE propose de supprimer ce paragraphe étant donné qu'il reviendrait en pratique à restreindre considérablement la participation des représentants du secteur de la pêche aux réunions du conseil d'administration.

2.17 Parmi les attributions que la proposition de règlement confère au conseil d'administration figure l'adoption d'un rapport général de l'agence relatif à l'année précédente et du programme de travail de celle-ci pour l'année à venir, qu'il est tenu de transmettre au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes et aux États membres. Aux fins d'une plus grande transparence et d'une participation accrue du secteur de la pêche, le CESE considère que le règlement devrait également faire obligation à l'agence de transmettre ces documents au Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'Union européenne.

2.18 L'article 29 de la proposition de règlement exige des représentants du secteur siégeant au conseil d'administration qu'ils fassent une déclaration d'intérêt indiquant, soit l'absence de tout intérêt susceptible d'être préjudiciable à leur indépendance, soit tout intérêt direct ou indirect qui pourrait être considéré comme préjudiciable à leur indépendance. Le CESE estime que cette déclaration d'intérêt est inappropriée et inutile, tout représentant du secteur de la pêche exerçant une activité et éligible ayant un intérêt direct dans la pêche susceptible d'être préjudiciable à son indépendance. La déclaration d'intérêt devrait, le cas échéant, être étendue aux autres membres du conseil d'administration.

2.19 Le CESE est également préoccupé par le pouvoir de décision excessif dont jouira la Commission dans la sélection, la nomination, le cadre de travail et la révocation du directeur exécutif. En ce sens, il devrait être précisé à l'article 31 de la proposition de règlement que la révocation du directeur exécutif, sur proposition de la Commission, devrait être décidée, comme sa nomination, à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration. Il conviendrait, de l'avis du Comité, de communiquer au préalable la liste des candidats possibles au poste de directeur exécutif au CCPA afin que celui-ci puisse émettre un avis non contraignant sur les candidats.

2.20 Le budget de l'agence, au moins au cours des premières années suivant sa création et le début de ses activités, doit être alimenté essentiellement par la contribution de la Communauté prévue dans le budget général de l'Union européenne, dans la mesure où les deux autres sources de revenus, à savoir la rémunération des services fournis par l'agence aux États membres et la rémunération perçue pour les publications ou les activités de formation, ne seront disponibles qu'après un certain temps. Le Comité considère qu'au cours des trois premières années d'existence de l'agence, il convient d'assurer une certaine souplesse budgétaire, étant donné que la proposition de la Commission semble être trop restrictive à cet égard.

2.21 Le CESE entend exprimer son soutien au système d'exécution et de contrôle du budget prévu dans la proposition de règlement, notamment au contrôle provisoire des comptes annuels de l'agence par la Cour des comptes ainsi qu'à l'application sans restriction à l'agence des dispositions du règlement (CE) n° 1073/1999 ⁽¹⁾ afin de lutter contre la fraude, la corruption et autres activités illégales. L'adhésion de l'agence à l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) revêt une importance majeure.

2.22 La proposition de règlement à l'examen modifie le règlement (CEE) n°2847/93 ⁽²⁾ instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche, notamment son article 34 quater qui prévoyait que la durée des programmes d'inspection et de contrôle des pêcheries que la Commission viendrait à fixer ne pourrait pas excéder deux ans et qu'il appartient aux États membres d'adopter les mesures appropriées tant en ce qui concerne les moyens humains que matériels. La modification prévue dans la proposition de règlement porte le délai à trois ans ou à toute période fixée à cet effet dans un plan de reconstitution correspondant et dispose que les États membres mettront en œuvre les programmes d'inspection et de contrôle sur la base de plans de déploiement commun. Le CESE approuve cette modification.

2.23 Afin de respecter les délais prévus et conformément à l'article 40 relatif au début des activités de l'agence, le CESE considère que la présente proposition de règlement devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005 de manière à ce que l'agence puisse commencer ses activités à partir du 1^{er} janvier 2006.

3. Conclusion

3.1 Le CESE félicite la Commission pour sa proposition visant à créer l'ACCP. Il l'invite à allouer à l'agence un budget suffisant pour atteindre ses objectifs, à prévoir la possibilité d'élargir ses compétences et à respecter les délais fixés dans la proposition de règlement.

3.2 De même, le CESE demande à la Commission européenne de prendre en considération les recommandations formulées dans le présent avis, et en particulier les suivantes:

3.2.1 Le règlement devrait prévoir la possibilité pour l'agence d'élargir son domaine de compétences.

— L'agence devrait également se pencher sur la question de l'amélioration des avis scientifiques, en encourageant la participation du secteur à leur élaboration.

— L'agence pourrait conseiller les États membres et la Commission au plan technique et scientifique sur l'application effective des normes de la PCP, en particulier sur l'efficacité et les possibilités en matière de contrôle de l'application des mesures d'inspection et de contrôle proposées.

— L'agence pourrait contribuer à l'effort nécessaire en matière d'harmonisation des sanctions dans les différents États membres.

3.3 Le champ d'application de la coordination opérationnelle de l'agence devrait être plus étendu. Il conviendrait, d'une part, qu'il couvre l'inspection et le contrôle, et ce non seulement jusqu'au premier point de vente des produits de la pêche mais également tout au long de la chaîne alimentaire, c'est-à-dire depuis que le produit est pêché jusqu'à ce qu'il arrive au consommateur final et, d'autre part, il faudrait inclure parmi ses fonctions la coordination du contrôle des produits de la mer provenant de bateaux de pêche battant pavillon de pays tiers, en particulier de ceux qui pratiquent une pêche illégale, non déclarée et non réglementée.

3.4 L'agence doit être un organe au service de toute la Communauté, qui agit en toute transparence et indépendance, sans se laisser influencer par les intérêts particuliers de la Commission ni des États membres.

3.5 Le conseil d'administration devrait assurer une représentation équilibrée entre les États membres, la Commission européenne et les représentants du secteur.

3.6 Le nombre de représentants du secteur au sein du conseil d'administration proposé par la Commission est très restreint et il faudrait par conséquent le porter à 8 au moins, en indiquant expressément qu'ils seront nommés par les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs et qu'ils auront un droit de vote.

3.7 L'agence devrait respecter scrupuleusement les règles de confidentialité prévues à l'article 33 de la proposition de règlement.

3.8 Le paragraphe 4 de l'article 27 de la proposition de règlement devrait être supprimé.

3.9 La déclaration d'intérêt exigée des représentants du secteur prévue à l'article 29 est incongrue et inutile. Le cas échéant, il y aurait lieu de l'exiger de tous les membres du conseil d'administration.

3.10 Enfin, le règlement devrait être plus explicite quant aux fonctions du Centre communautaire de surveillance des pêches.

Bruxelles, le 15 décembre 2004.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ J.O. no L 136 du 31.5.1999.

⁽²⁾ J.O. no L 261 du 20.10.1993.