

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

12 juillet 2005 \*

Dans l'affaire C-304/02,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 228 CE, introduit le 27 août 2002,

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. M. Nolin, H. van Lier et T. van Rijn, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**République française**, représentée par M. G. de Bergues et M<sup>me</sup> A. Colomb, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

\* Langue de procédure: le français.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann (rapporteur) et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, J.-P. Puissochet et R. Schintgen, M<sup>me</sup> N. Colneric, MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,

greffier: M<sup>me</sup> M. Múgica Arzamendi, administrateur principal, puis M<sup>me</sup> M.-F. Contet, administrateur principal, et M. H. v. Holstein, greffier adjoint,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 mars 2004,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 avril 2004,

vu l'ordonnance de réouverture de la procédure orale du 16 juin 2004 et à la suite de l'audience du 5 octobre 2004,

ayant entendu les observations orales:

- de la Commission, représentée par MM. G. Marengo, C. Ladenburger et T. van Rijn, en qualité d'agents,
- de la République française, représentée par MM. R. Abraham, G. de Bergues et M<sup>me</sup> A. Colomb, en qualité d'agents,
- du Royaume de Belgique, représenté par M. J. Devadder, en qualité d'agent,

- de la République tchèque, représentée par M. T. Boček, en qualité d'agent,
- du Royaume de Danemark, représenté par MM. A. R. Jacobsen et J. Molde, en qualité d'agents,
- de la République fédérale d'Allemagne, représentée par M. W. D. Plessing, en qualité d'agent,
- de la République hellénique, représentée par M<sup>mes</sup> Aik Samoni et E. M. Mamouna, en qualité d'agents,
- du Royaume d'Espagne, représenté par M<sup>me</sup> N. Diaz Abad, en qualité d'agent,
- de l'Irlande, représentée par MM. D. O'Donnell et P. Mc Cann, en qualité d'agents,
- de la République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent,
- de la République de Chypre, représentée par M. D. Lyssandrou et M<sup>me</sup> E. Papageorgiou, en qualité d'agents,
- de la République de Hongrie, représentée par M<sup>mes</sup> R. Somssich et A. Muller, en qualité d'agents,
- du Royaume des Pays-Bas, représenté par M<sup>me</sup> J. van Bakel, en qualité d'agent,

- de la République d’Autriche, représentée par M. E. Riedl, Rechtsanwalt,
  
- de la République de Pologne, représentée par M. T. Nowakowski, en qualité d’agent,
  
- de la République portugaise, représentée par M. L. Fernandes, en qualité d’agent,
  
- de la République de Finlande, représentée par M<sup>me</sup> T. Pynnä, en qualité d’agent,
  
- du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, représenté par M. D. Anderson, QC,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 18 novembre 2004,

rend le présent

### **Arrêt**

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de:

- constater que, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour l’exécution de l’arrêt du 11 juin 1991, Commission/France (C-64/88, Rec. p. I-2727), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 228 CE;

- condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte d'un montant de 316 500 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/France, précité, et ce à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité;
  
- condamner la République française aux dépens.

## **La réglementation communautaire**

### *La réglementation en matière de contrôles*

- 2 Le Conseil a établi certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres. Ces mesures ont été définies successivement par le règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (JO L 220, p. 1), abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1), lui-même abrogé et remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, par le 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).
  
- 3 Les mesures de contrôle définies par ces règlements sont, en substance, identiques.

4 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93 prévoit:

«1. Afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, il est établi un régime communautaire comprenant notamment des dispositions visant le contrôle technique:

- des mesures de conservation et de gestion des ressources,
  
- des mesures structurelles,
  
- des mesures portant organisation commune des marchés,

ainsi que certaines dispositions concernant l'efficacité des sanctions à appliquer en cas de non-respect des mesures précitées.

2. À cet effet, chaque État membre arrête, conformément à la réglementation communautaire, les mesures appropriées pour assurer l'efficacité de ce régime. Il met à la disposition de ses autorités compétentes des moyens suffisants pour qu'elles puissent remplir leurs missions d'inspection et de contrôle définies dans le présent règlement.»

5 L'article 2, paragraphe 1, du même règlement dispose:

«Afin d'assurer le respect de l'ensemble de la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre contrôle, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction,

l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les navires de pêche et contrôle toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes, permettant ainsi la vérification de la mise en œuvre du présent règlement.»

6 Aux termes de l'article 31, paragraphes 1 et 2, dudit règlement:

«1. Les États membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées.

2. Les procédures ouvertes en vertu du paragraphe 1 doivent être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.»

*La réglementation technique*

- 7 Les mesures techniques de conservation des ressources de pêche visées par la réglementation en matière de contrôles ont été définies notamment dans le règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 14), abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 (JO L 288, p. 1), lui-même abrogé et remplacé depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1997 par le

règlement (CE) n° 894/97 du Conseil, du 29 avril 1997 (JO L 132, p. 1), à son tour partiellement abrogé et remplacé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 par le règlement (CE) n° 850/98, du Conseil, du 30 mars 1998, visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins (JO L 125, p.1).

- 8 Les mesures techniques fixées par ces règlements sont en substance identiques.
- 9 Ces mesures concernent, notamment, le maillage minimal des filets, l'interdiction de fixer aux filets certains dispositifs permettant d'obstruer les mailles ou d'en réduire les dimensions, l'interdiction de mettre en vente des poissons n'ayant pas une taille minimale (ci-après les «poissons sous-taille»), sauf pour les prises ne représentant qu'un pourcentage limité de la capture (ci-après les «prises accessoires»).

### **L'arrêt Commission/France**

- 10 Dans l'arrêt Commission/France, précité, la Cour a déclaré et arrêté:

«La République française, en n'assurant pas, de 1984 à 1987, un contrôle garantissant le respect des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche, prévues par le règlement [n° 171/83] ainsi que par le règlement [n° 3094/86], a manqué aux obligations imposées par l'article 1<sup>er</sup> du règlement [n° 2057/82] ainsi que par l'article 1<sup>er</sup> du règlement [n° 2241/87].»

- 11 Dans cet arrêt, la Cour a retenu cinq griefs à l'encontre de la République française:
- insuffisance des contrôles en ce qui concerne le maillage minimal des filets (points 12 à 15 de l'arrêt);
  - insuffisance des contrôles en ce qui concerne la fixation aux filets de dispositifs interdits par la réglementation communautaire (points 16 et 17 de l'arrêt);
  - manquement aux obligations de contrôle en matière de prises accessoires (points 18 et 19 de l'arrêt);
  - manquement aux obligations de contrôle en ce qui concerne le respect des mesures techniques de conservation interdisant la vente des poissons sous-taille (points 20 à 23 de l'arrêt);
  - manquement à l'obligation de poursuite des infractions (point 24 de l'arrêt).

### **La procédure précontentieuse**

- 12 Par lettre du 8 novembre 1991, la Commission a demandé aux autorités françaises de lui communiquer les mesures prises pour exécuter l'arrêt Commission/France, précité. Le 22 janvier 1992, les autorités françaises ont répondu qu'elles «entend[ai]ent faire tout leur possible pour se conformer aux dispositions» communautaires.

- 13 Lors de plusieurs missions effectuées dans des ports français, les inspecteurs de la Commission ont constaté une amélioration de la situation, mais ont relevé plusieurs insuffisances dans les contrôles exercés par les autorités françaises.
- 14 Après avoir invité la République française à présenter ses observations, la Commission a émis, le 17 avril 1996, un avis motivé dans lequel elle constatait que l'arrêt Commission/France, précité, n'avait pas été exécuté sur les points suivants:
- défaut de conformité de la mesure du maillage minimal des filets à la réglementation communautaire;
  - insuffisance des contrôles, permettant la mise en vente de poissons sous-taille;
  - attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions.
- 15 Attirant l'attention sur l'éventualité de sanctions pécuniaires pour non-exécution d'un arrêt de la Cour, la Commission fixait un délai de deux mois pour que la République française prenne toutes les mesures nécessaires aux fins de l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité.
- 16 Dans le cadre d'un échange de lettres entre les autorités françaises et les services de la Commission, lesdites autorités ont tenu cette dernière informée des mesures qu'elles avaient prises et continuaient à mettre en œuvre dans le sens d'un renforcement des contrôles.

- 17 Parallèlement, des missions d'inspection ont été effectuées dans des ports français. Sur la base des rapports établis après une visite du 24 au 28 août 1996 à Lorient, à Guilvinec et à Concarneau, du 22 au 26 septembre 1997 à Guilvinec, à Concarneau et à Lorient, du 13 au 17 octobre 1997 à Marennes-Oléron, à Arcachon et à Bayonne, du 30 mars au 4 avril 1998 en Bretagne du sud et en Aquitaine, du 15 au 19 mars 1999 à Douarnenez et à Lorient ainsi que, du 13 au 23 juillet 1999, à Lorient, à Bénodet, à Loctudy, à Guilvinec, à Lesconil et à Saint-Guérolé, les services de la Commission sont parvenus à la conclusion que deux problèmes subsistaient, à savoir, d'une part, l'insuffisance de contrôles permettant la mise en vente de poissons sous-taille et, d'autre part, l'attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions.
- 18 Les rapports des inspecteurs ont amené la Commission à émettre, le 6 juin 2000, un avis motivé complémentaire, dans lequel elle constatait que l'arrêt Commission/France, précité, n'avait pas été exécuté sur les deux points susvisés. La Commission indiquait que, dans ce contexte, elle considérait comme «particulièrement grave le fait que des documents publics relatifs aux ventes en criée utilisent officiellement le code "00" en infraction manifeste aux dispositions du règlement (CE) n° 2406/96 du Conseil, du 26 novembre 1996, fixant des normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche» (JO L 334, p. 1). Elle attirait l'attention sur l'éventualité de sanctions pécuniaires.
- 19 Dans leur réponse du 1<sup>er</sup> août 2000, les autorités françaises ont fait valoir en substance que, depuis le dernier rapport d'inspection, le contrôle national des pêches avait connu d'importantes évolutions. Il aurait fait l'objet d'une réorganisation interne, avec la mise en place d'une «cellule», ultérieurement devenue «mission» du contrôle des pêches, et aurait bénéficié d'un renforcement des moyens de contrôle, avec, notamment, la mise à disposition de patrouilleurs et d'un système de surveillance sur écran des positions des navires ainsi que la diffusion d'instructions à l'usage des personnels de contrôle.
- 20 Lors d'une mission d'inspection du 18 au 28 juin 2001, auprès des communes de Guilvinec, de Lesconil, de Saint-Guérolé et de Loctudy, les inspecteurs de la Commission ont constaté la faiblesse des contrôles, la présence de poissons sous-taille et la mise en vente de ces poissons sous le code «00».

- 21 Par lettre du 16 octobre 2001, les autorités françaises ont transmis à la Commission copie d'une instruction adressée aux directions régionales et départementales des affaires maritimes, leur enjoignant de faire mettre fin à l'utilisation du code «00» d'ici le 31 décembre 2001 et d'appliquer, à compter de cette date, les sanctions réglementaires aux opérateurs qui ne s'y conformeraient pas. Lesdites autorités faisaient état d'une augmentation, depuis 1998, du nombre des poursuites pour infraction aux règles relatives aux tailles minimales et du caractère dissuasif des peines prononcées. Elles faisaient également part de l'adoption, en 2001, d'un plan de contrôle général des pêches, fixant des priorités, parmi lesquelles la mise en œuvre d'un plan de restauration du merlu et le contrôle strict du respect des tailles minimales.
- 22 Considérant que la République française n'avait toujours pas exécuté l'arrêt Commission/France, précité, la Commission a introduit le présent recours.

### **La procédure devant la Cour**

- 23 En réponse à une question posée par la Cour en vue de l'audience du 3 mars 2004, la Commission a fait savoir que, depuis l'introduction du présent recours, ses services avaient procédé à trois nouvelles missions d'inspection (du 11 au 16 mai 2003 à Sète et à Port-Vendres, du 19 au 20 juin 2003 à Loctudy, à Lesconil, à St-Guérolé et au Guilvinec, ainsi que du 14 au 22 juillet 2003 à Port-la-Nouvelle, à Sète, au Grau-du-Roi, à Carro, à Sanary-sur-Mer et à Toulon). Selon la Commission, il ressort des rapports sur ces missions que le nombre des cas de mises en vente de poissons sous-taille avait diminué en Bretagne, mais qu'il subsistait des problèmes sur la côte méditerranéenne en ce qui concernait le thon rouge. Il en ressortirait également que les contrôles au débarquement étaient peu fréquents.

- 24 La Commission a expliqué que, pour apprécier l'efficacité des mesures prises par les autorités françaises, il lui serait nécessaire de disposer des comptes-rendus et bilans statistiques relatifs à la mise en œuvre des différentes mesures d'organisation générale du contrôle des pêches dont avait fait état le gouvernement français.
- 25 Invité par la Cour à indiquer le nombre des contrôles en mer et à terre auxquels, depuis l'introduction du présent recours, les autorités françaises avaient procédé en vue de faire respecter les règles relatives à la taille minimale des poissons ainsi que le nombre des infractions constatées et les suites judiciaires réservées à ces infractions, le gouvernement français a, le 30 janvier 2004, déposé de nouvelles données statistiques. Il en ressortirait que le nombre de contrôles, de constatations d'infractions et de condamnations aurait diminué pendant l'année 2003 par rapport à l'année 2002.
- 26 Le gouvernement français a expliqué la diminution des contrôles en mer par la mobilisation des navires français pour lutter contre la pollution causée par le naufrage du pétrolier Prestige et la diminution des contrôles à terre par l'amélioration de la discipline des pêcheurs. Il a expliqué la diminution des condamnations prononcées par les effets de la loi n° 2002-1062, du 6 août 2002, portant amnistie (*JORF* n° 185, du 9 août 2002, p. 13647), tout en soulignant l'augmentation du montant moyen des amendes prononcées.

### **Sur le manquement reproché**

#### *Sur l'aire géographique concernée*

- 27 À titre liminaire, il convient de relever que la constatation faite dans le dispositif de l'arrêt Commission/France, précité, que la République française n'avait pas assuré

un contrôle garantissant le respect des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche prévues par les règlements n<sup>os</sup> 171/83 et 3094/86, ne concernait, ainsi qu'il ressort de la délimitation effectuée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de ces règlements, que la capture et le débarquement des ressources halieutiques évoluant dans certaines zones de l'Atlantique du Nord-Est.

- 28 Comme l'a fait valoir le gouvernement français et l'a précisé la Commission à l'audience du 3 mars 2004, le présent recours ne porte donc que sur la situation dans les mêmes zones.

*Sur la date de référence*

- 29 La Commission a adressé à la République française un premier avis motivé le 14 avril 1996, puis un avis motivé complémentaire le 6 juin 2000.

- 30 Il s'ensuit que la date de référence pour apprécier le manquement reproché se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, soit deux mois après la notification de ce dernier (arrêts du 13 juin 2002, Commission/Espagne, C-474/99, Rec. p. I-5293, point 27, et Commission/Grèce, C-33/01, Rec. p. I-5447, point 13).

- 31 La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française au paiement d'une astreinte, il convient également d'établir si le manquement reproché a perduré jusqu'à l'examen des faits par la Cour.

*Sur l'étendue des obligations incombant aux États membres dans le cadre de la politique commune de la pêche*

- 32 L'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 2847/93, qui constitue, dans le domaine de la pêche, une expression particulière des obligations imposées aux États membres par l'article 10 CE, prévoit que ces derniers arrêtent les mesures appropriées pour assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.
- 33 Le règlement n° 2847/93 établit à cet égard une responsabilité conjointe des États membres (voir, à propos du règlement n° 2241/87, arrêt du 27 mars 1990, Espagne/Conseil, C-9/89, Rec. p. I-1383, point 10). Cette responsabilité conjointe implique que lorsqu'un État membre manque à ses obligations, il porte atteinte aux intérêts des autres États membres et de leurs opérateurs économiques.
- 34 Le respect des obligations incombant aux États membres en vertu des règles communautaires s'avère impératif afin d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées (voir, à propos du non-respect du régime des quotas pour les campagnes de pêche de 1991 à 1996, arrêt du 25 avril 2002, Commission/France, C-418/00 et C-419/00, Rec. p. I-3969, point 57).
- 35 À cet effet, l'article 2 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, impose aux États membres de contrôler l'exercice de la pêche et les activités connexes. Il requiert que les États membres inspectent les navires de pêche et contrôlent toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes.

- 36 L'article 31 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, des règlements n<sup>os</sup> 2057/82 et 2241/87, impose aux États membres de poursuivre les infractions constatées. Il indique à cet égard que les procédures ouvertes doivent être de nature à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.
- 37 Le règlement n° 2847/93 donne ainsi des indications précises quant au contenu des mesures qui doivent être prises par les États membres et qui doivent tendre à s'assurer de la régularité des opérations de pêche dans un objectif à la fois de prévention d'éventuelles irrégularités et de répression de celles-ci. Cet objectif implique que les mesures mises en œuvre doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif. Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions du 29 avril 2004, il doit exister, pour les personnes exerçant une activité de pêche ou une activité connexe, un risque sérieux que, en cas d'infraction aux règles de la politique commune de la pêche, elles seront découvertes et se verront infliger des sanctions adéquates.
- 38 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si la République française a pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité.

*Sur le premier grief: l'insuffisance du contrôle*

Argumentation des parties

- 39 La Commission soutient qu'il ressort des constatations effectuées par ses inspecteurs que le contrôle exercé par les autorités françaises en ce qui concerne le respect des dispositions communautaires en matière de taille minimale des poissons est toujours défailant.

- 40 L'augmentation du nombre des inspections dont fait état le gouvernement français ne serait pas de nature à modifier ces constatations dès lors qu'il s'agirait uniquement d'inspections en mer. Quant aux plans de contrôle adoptés par ce gouvernement en 2001 et en 2002, ils ne seraient pas, en eux-mêmes, de nature à mettre fin au manquement reproché. La mise en œuvre de ces plans supposerait, en effet, la fixation préalable d'objectifs, indispensables pour pouvoir apprécier l'efficacité et l'opérabilité desdits plans. Il faudrait au surplus que ces derniers soient effectivement appliqués, ce que les missions effectuées dans les ports français depuis leur mise en place n'auraient pas permis d'établir.
- 41 Le gouvernement français fait observer, tout d'abord, que les rapports d'inspection sur lesquels la Commission se fonde n'ont jamais été portés à la connaissance des autorités françaises, qui n'ont pas été en mesure de répondre aux affirmations qui y sont contenues. Ces rapports seraient en outre fondés sur de simples suppositions.
- 42 Il fait ensuite valoir que, depuis le prononcé de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, il n'a pas cessé de renforcer ses dispositifs de contrôle. Ce renforcement aurait pris la forme d'une augmentation du nombre des inspections en mer et de l'adoption, en 2001, d'un plan de contrôle général, complété, en 2002, par un plan de contrôle «tailles minimales de capture». Quant à l'efficacité de ces mesures, il souligne que l'absence de commercialisation de poissons sous-taille a pu être constatée lors de plusieurs missions de vérification effectuées par des inspecteurs de la Commission.
- 43 Enfin, selon le gouvernement français, la Commission se borne à affirmer que les mesures prises par lui sont inappropriées, mais n'indique pas celles qui seraient de nature à mettre fin au manquement reproché.

## Appréciation de la Cour

- 44 Comme la procédure visée à l'article 226 CE (voir, à propos du non-respect du régime des quotas pour les campagnes de pêche 1988 et 1990, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001, *Commission/France*, C-333/99, Rec. p. I-1025, point 33), la procédure visée à l'article 228 CE repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre de ses obligations.
- 45 En l'espèce, la Commission a fourni à l'appui de son grief des rapports de mission dressés par ses inspecteurs.
- 46 L'argumentation du gouvernement français, soulevée au stade de la duplique, selon laquelle les rapports auxquels la Commission s'est référée dans sa requête ne pourraient être utilisés comme preuve d'une persistance du manquement au motif qu'ils n'auraient jamais été portés à la connaissance des autorités françaises, ne saurait être retenue.
- 47 Il ressort de l'examen des rapports présentés par la Commission que tous les rapports postérieurs à 1998, qui ont été versés au dossier dans leur version intégrale ou sous forme de larges extraits, se réfèrent à des comptes-rendus de réunions au cours desquelles les autorités nationales compétentes ont été informées des résultats des missions d'inspection et ont donc eu la possibilité de présenter leurs observations sur les constatations des inspecteurs de la Commission. Si cette référence ne se retrouve pas dans les rapports antérieurs, versés au dossier sous forme d'extraits limités aux constatations de fait opérées par lesdits inspecteurs, il suffit à cet égard de rappeler que, dans sa lettre du 1<sup>er</sup> août 2000, adressée à la Commission en réponse à l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, le gouvernement français a présenté ses observations sur le contenu de ces rapports sans mettre en cause les conditions de leur communication aux autorités françaises.

- 48 Dans ces conditions, il convient d'examiner si les informations contenues dans les rapports de mission présentés par la Commission sont de nature à établir une constatation objective de la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations de contrôle.
- 49 S'agissant de la situation à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, il ressort des rapports auxquels la Commission s'est référée dans ledit avis (voir point 17 du présent arrêt) que les inspecteurs ont pu constater la présence de poissons sous-taille, lors de chacune des six missions qu'ils ont effectuées. Ils ont pu constater, en particulier, l'existence d'un marché pour les merlus sous-taille, commercialisés sous le nom de «merluchons» ou «friture de merluchons» et mis en vente, en violation des normes de commercialisation fixées par le règlement n° 2406/96, sous le code «00».
- 50 Lors de cinq de ces six missions, le débarquement et la mise en vente des poissons sous-taille ont eu lieu en l'absence de contrôle des autorités nationales compétentes. Ainsi que l'a reconnu le gouvernement français dans sa réponse du 1<sup>er</sup> août 2000 à l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, les personnes que les inspecteurs ont pu rencontrer «n'appartenaient pas aux catégories des agents habilités à constater les infractions à la réglementation des pêches ni à l'administration des affaires maritimes». À l'occasion de la sixième mission, les inspecteurs ont constaté que des poissons sous-taille avaient été débarqués et mis en vente en présence d'autorités nationales compétentes pour constater les infractions à la réglementation de la pêche. Ces autorités se sont toutefois abstenues de poursuivre les contrevenants.
- 51 Ces éléments permettent de constater la persistance d'une pratique de mise en vente de poissons sous-taille en l'absence d'une intervention efficace des autorités nationales compétentes, présentant un degré de constance et de généralité de nature

à compromettre gravement, en raison de son effet cumulatif, les objectifs du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.

- 52 Au surplus, la similarité et la répétition des situations constatées dans tous les rapports permettent de considérer que ces cas n'ont pu être que la conséquence d'insuffisance structurelle des mesures mises en œuvre par les autorités françaises et, par voie de conséquence, d'un manquement de la part de ces autorités à l'obligation de procéder à des contrôles effectifs, proportionnés et dissuasifs que lui impose la réglementation communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001, Commission/France, précité, point 35).
- 53 Il y a donc lieu de constater que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, la République française, en n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, n'avait pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et manquait de ce fait aux obligations qui lui incombait en vertu de l'article 228 CE.
- 54 S'agissant de la situation à la date de l'examen des faits par la Cour, les informations disponibles révèlent la persistance de déficiences significatives.
- 55 Ainsi, lors de la mission effectuée en Bretagne en juin 2001 (voir point 20 du présent arrêt), les inspecteurs de la Commission ont pu encore une fois constater la présence

de poissons sous-taille. Une diminution du nombre de cas de mises en vente de tels poissons a été constatée lors d'une mission ultérieure dans la même région en juin 2003 (voir point 23 du présent arrêt). Toutefois, cette circonstance n'est pas déterminante au regard de la convergence des constatations, figurant dans les rapports établis à l'occasion de ces deux missions, concernant le manque d'efficacité des contrôles à terre.

- 56 Dès lors que la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître la persistance du manquement, il appartient à l'État membre concerné de contester de manière substantielle et détaillée les données présentées et leurs conséquences (voir, en ce sens, arrêts du 22 septembre 1988, *Commission/Grèce*, 272/86, Rec. p. 4875, point 21, et du 9 novembre 1999, *Commission/Italie*, C-365/97, Rec. p. I-7773, points 84 à 87).
- 57 À cet égard, il y a lieu de relever que l'information concernant l'augmentation des contrôles à la suite des plans adoptés en 2001 et en 2002, dont a fait état le gouvernement français dans son mémoire en défense, va à l'encontre de l'information fournie par ce même gouvernement en réponse aux questions de la Cour (voir point 26 du présent arrêt), dont il ressort que le nombre des contrôles à terre et en mer a diminué pendant l'année 2003 par rapport à l'année 2002.
- 58 À supposer que de telles informations divergentes puissent être, comme le soutient le gouvernement français, considérées comme révélatrices d'une amélioration de la situation, il n'en demeure pas moins que les efforts consentis ne sont pas de nature à excuser les manquements constatés (arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001, *Commission/France*, précité, point 36).
- 59 Dans ce contexte, l'argumentation du gouvernement français selon laquelle la diminution des contrôles serait justifiée par une meilleure discipline des pêcheurs ne saurait, non plus, être retenue.

60 En effet, ainsi que le gouvernement français l'a lui-même fait valoir dans son mémoire en défense, l'engagement d'actions visant à réformer des comportements et des mentalités constitue un long processus. Il y a donc lieu de considérer que la déficience structurelle, pendant une période s'étendant sur plus de dix ans, des contrôles visant à faire respecter les règles relatives à la taille minimale des poissons a induit chez les opérateurs concernés des comportements qui ne pourront être corrigés qu'au terme d'une action soutenue dans le temps.

61 Dans ces conditions, au vu des éléments circonstanciés présentés par la Commission, les informations fournies par le gouvernement français ne sont pas suffisamment substantielles pour démontrer que les mesures qu'il a mises en œuvre en matière de contrôle des activités de pêche présentent le caractère effectif requis pour satisfaire à son obligation d'assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche (voir points 37 et 38 du présent arrêt).

62 Il y a donc lieu de constater que, à la date où la Cour a examiné les faits qui lui ont été présentés, la République française, en n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, n'avait pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et manquait de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.

*Sur le second grief: l'insuffisance des poursuites*

#### Argumentation des parties

63 La Commission soutient que les poursuites engagées par les autorités françaises pour infraction aux dispositions communautaires en matière de taille minimale des

poissons sont insuffisantes. De manière générale, l'insuffisance des contrôles se répercuterait sur le nombre des poursuites. En outre, il ressortirait des informations fournies par le gouvernement français que, même lorsque des infractions sont constatées, les poursuites ne seraient pas systématiques.

- 64 S'agissant des statistiques présentées par le gouvernement français avant l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, la Commission relève qu'elles sont trop globales, en ce qu'elles concernent l'ensemble du territoire français et ne précisent pas la nature des infractions poursuivies.
- 65 Quant aux informations fournies ultérieurement, la Commission estime qu'elles ne permettent pas d'en déduire que les autorités françaises appliqueraient une politique de sanctions dissuasives en ce qui concerne les infractions aux règles relatives à la taille minimale des poissons. Elle relève que, pour l'année 2001, le gouvernement français a signalé, en application des règlements (CE) n° 1447/1999 du Conseil, du 24 juin 1999, fixant une liste des types de comportement qui enfreignent gravement les règles de la politique commune de la pêche (JO L 167, p. 5), et (CE) n° 2740/1999 de la Commission, du 21 décembre 1999, établissant les modalités d'application du règlement n° 1447/1999 (JO L 328, p. 62), 73 cas d'infractions aux règles relatives à la taille minimale des poissons. Or, seuls 8 cas, soit 11 %, auraient donné lieu à l'imposition d'une amende.
- 66 Si elle reconnaît que la circulaire du ministre de la Justice du 16 octobre 2002, à laquelle se réfère le gouvernement français, constitue une mesure appropriée, la Commission estime néanmoins qu'il y a lieu de vérifier la manière dont elle sera appliquée. À cet égard, elle fait observer que les derniers chiffres communiqués par ce gouvernement pour l'année 2003 révèlent une baisse des condamnations prononcées.

- 67 Le gouvernement français fait valoir que, depuis 1991, le nombre des infractions poursuivies et l'importance des condamnations prononcées sont en augmentation constante. Il souligne toutefois qu'un examen purement statistique du nombre d'infractions poursuivies ne peut, à lui seul, rendre compte de l'efficacité d'un régime de contrôle dans la mesure où il repose sur le présumé, nullement démontré, d'une stabilité du nombre des infractions.
- 68 Le gouvernement français fait état d'une circulaire que le ministre de la Justice a adressée, le 16 octobre 2002, aux procureurs généraux auprès des cours d'appel de Rennes, de Poitiers, de Bordeaux et de Pau, dans laquelle sont préconisées une poursuite systématique des infractions ainsi que la réquisition d'amendes dissuasives. Il reconnaît toutefois que cette circulaire n'a pas pu produire son plein effet en 2002 ni en 2003 en raison de la loi n° 2002-1062, qui a amnistié les infractions commises avant le 17 mai 2002 pour autant que l'amende ne dépassait pas 750 euros.

### Appréciation de la Cour

- 69 L'obligation des États membres de veiller à ce que les infractions à la réglementation communautaire fassent l'objet de sanctions ayant un caractère effectif, proportionné et dissuasif revêt une importance essentielle dans le domaine de la pêche. En effet, si les autorités compétentes d'un État membre s'abstenaient systématiquement de poursuivre les responsables de telles infractions, tant la conservation et la gestion des ressources de pêche que l'application uniforme de la politique commune de la pêche seraient compromises (voir, à propos du non-respect du régime des quotas pour les campagnes de pêche 1991 et 1992, arrêt du 7 décembre 1995, *Commission/France*, C-52/95, Rec. p. I-4443, point 35).
- 70 En ce qui concerne, dans la présente espèce, la situation à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, il suffit de rappeler les

constatations effectuées aux points 49 à 52 du présent arrêt. Dès lors qu'il est établi que des infractions pourtant constatables par les autorités nationales n'ont pas été relevées et que des procès-verbaux n'ont pas été établis à la charge des contrevenants, force est de constater que lesdites autorités ont manqué à l'obligation de poursuite que leur impose la réglementation communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 1991, *Commission/France*, précité, point 24).

- 71 S'agissant de la situation à la date à laquelle la Cour a examiné les faits, il convient de se reporter aux constatations effectuées aux points 54 à 61 du présent arrêt, qui retiennent la persistance de déficiences significatives dans les contrôles. Au regard de ces constatations, l'augmentation du nombre d'infractions poursuivies, dont a fait état le gouvernement français, ne saurait être considérée comme suffisante. En effet, ainsi que l'a fait observer ce gouvernement, un examen purement statistique du nombre d'infractions poursuivies ne peut, à lui seul, rendre compte de l'efficacité d'un régime de contrôle.
- 72 Au surplus, ainsi que l'a relevé la Commission, il ressort des informations fournies par le gouvernement français que toutes les infractions constatées ne sont pas poursuivies. Il apparaît également que les infractions qui font l'objet de poursuites ne font pas toutes l'objet de sanctions dissuasives. Ainsi, le fait que de nombreuses infractions en matière de pêche ont pu bénéficier de la loi n° 2002-1062 atteste que, dans tous ces cas, des amendes inférieures à 750 euros ont été prononcées.
- 73 Dans ces conditions, au vu des éléments circonstanciés présentés par la Commission, les informations fournies par le gouvernement français ne sont pas suffisamment substantielles pour démontrer que les mesures qu'il a mises en œuvre en ce qui concerne la poursuite des infractions à la réglementation de la pêche présentent le caractère effectif, proportionné et dissuasif requis pour satisfaire à son obligation d'assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche (voir points 37 et 38 du présent arrêt).

74 Il y a donc lieu de constater que, tant à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000 qu'à la date où la Cour a examiné les faits qui lui ont été présentés, la République française, en n'assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires, n'avait pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et manquait de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.

### **Sur les sanctions pécuniaires du manquement**

75 Pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, la Commission a proposé à la Cour d'infliger à la République française une astreinte journalière à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'au jour où il sera mis fin au manquement. Au regard des caractéristiques particulières du manquement constaté, la Cour estime opportun d'examiner en outre si l'imposition d'une somme forfaitaire pourrait constituer une mesure appropriée.

### *Sur la possibilité du cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire*

#### Argumentation des parties et observations présentées à la Cour

76 Invités à s'exprimer sur la question de savoir si, dans le cadre d'une procédure introduite au titre de l'article 228, paragraphe 2, CE, la Cour peut, lorsqu'elle reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, lui infliger le paiement à la fois d'une somme forfaitaire et d'une astreinte, la Commission, les gouvernements danois, néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni ont répondu par l'affirmative.

- 77 Leur argumentation se fonde, en substance, sur le fait que ces deux mesures sont complémentaires, en ce qu'elles poursuivent, chacune pour leur part, un effet dissuasif. Une combinaison de ces mesures devrait être considérée comme un seul et même moyen d'atteindre l'objectif fixé par l'article 228 CE, c'est-à-dire non seulement inciter l'État membre concerné à se conformer à l'arrêt initial, mais aussi, dans une perspective plus générale, réduire la possibilité que des infractions analogues soient de nouveau commises.
- 78 Les gouvernements français, belge, tchèque, allemand, hellénique, espagnol, irlandais, italien, chypriote, hongrois, autrichien, polonais et portugais ont fait valoir une thèse contraire.
- 79 Ils s'appuient sur le libellé de l'article 228, paragraphe 2, CE et sur l'emploi de la conjonction «ou», à laquelle ils attribuent un sens disjonctif, ainsi que sur la finalité de cette disposition. Celle-ci n'aurait pas un caractère punitif, l'article 228, paragraphe 2, CE ne cherchant pas à punir l'État membre défaillant, mais seulement à l'inciter à exécuter un arrêt en manquement. Il serait impossible de distinguer plusieurs périodes de manquement, seul l'ensemble de la durée du manquement devrait être prise en considération. Le cumul de sanctions pécuniaires serait contraire au principe interdisant qu'un même comportement fasse l'objet d'une double peine. En outre, en l'absence de lignes directrices de la Commission concernant les critères applicables pour le calcul d'une somme forfaitaire, l'imposition d'une telle somme par la Cour heurterait les principes de sécurité juridique et de transparence. Elle constituerait aussi une atteinte à l'égalité de traitement entre les États membres, puisqu'une telle mesure n'a pas été envisagée dans les arrêts du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, Rec. p. I-5047), et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne (C-278/01, Rec. p. I-14141).

## Appréciation de la Cour

- 80 La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, par là, d'assurer l'application effective du droit communautaire. Les mesures prévues par cette disposition, à savoir la somme forfaitaire et l'astreinte, visent toutes les deux ce même objectif.
- 81 L'application de l'une ou de l'autre de ces deux mesures dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce. Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté.
- 82 Dans ces conditions il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues à l'article 228, paragraphe 2, CE notamment lorsque le manquement, à la fois, a perduré une longue période et tend à persister.
- 83 L'interprétation ainsi retenue ne saurait se voir opposer l'utilisation, à l'article 228, paragraphe 2, CE, de la conjonction «ou» pour relier les sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées. Ainsi que l'ont fait valoir la Commission et les gouvernements danois, néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni, cette conjonction peut, d'un point de vue linguistique, revêtir un sens soit alternatif soit cumulatif, et doit donc être lue dans le contexte dans lequel elle est utilisée. Au regard de la finalité poursuivie par l'article 228 CE, l'utilisation de la conjonction «ou» au paragraphe 2 de cette disposition doit donc être entendue dans un sens cumulatif.

- 84 L'objection soulevée, notamment, par les gouvernements allemand, hellénique, hongrois, autrichien et polonais, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, en prenant deux fois en considération la même période de manquement, contreviendrait au principe non bis in idem doit également être rejetée. En effet, chaque sanction ayant sa propre fonction, elle doit être déterminée de manière à remplir celle-ci. Il s'ensuit que, dans le cas d'une condamnation simultanée au paiement d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, la durée du manquement est prise en considération comme un critère parmi d'autres, en vue de déterminer le niveau approprié de coercition et de dissuasion.
- 85 L'argument, invoqué notamment par le gouvernement belge, selon lequel, en l'absence de lignes directrices arrêtées par la Commission pour le calcul d'une somme forfaitaire, l'imposition d'une telle somme heurterait les principes de sécurité juridique et de transparence ne saurait, non plus, être retenu. En effet, si de telles lignes directrices contribuent effectivement à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission (voir, à propos des lignes directrices relatives au calcul de l'astreinte, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 87), il n'en reste pas moins que l'exercice du pouvoir conféré à la Cour par l'article 228, paragraphe 2, CE n'est pas soumis à la condition que la Commission arrête de telles règles, qui, en tout état de cause, ne sauraient lier la Cour (arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, point 89, et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, point 41).
- 86 Quant à l'objection, soulevée par le gouvernement français, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire dans la présente affaire constituerait une atteinte à l'égalité de traitement dès lors qu'elle n'a pas été envisagée dans les arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, il convient de relever qu'il appartient à la Cour, dans chaque affaire, d'apprécier, eu égard aux circonstances de l'espèce, les sanctions pécuniaires à arrêter. Dans ces conditions, le fait qu'un cumul de mesures n'ait pas été infligé dans des affaires jugées antérieurement ne saurait constituer, en soi, un obstacle à l'imposition d'un tel cumul dans une affaire ultérieure, dès lors que, eu égard à la nature, à la gravité et à la persistance du manquement constaté, un tel cumul apparaîtrait approprié.

*Sur le pouvoir d'appréciation de la Cour quant aux sanctions pécuniaires pouvant être imposées*

Argumentation des parties et observations présentées à la Cour

- 87 Quant à la question de savoir si, le cas échéant, la Cour peut s'écarter des propositions de la Commission et infliger à un État membre le paiement d'une somme forfaitaire, alors que la Commission n'a fait aucune proposition en ce sens, la Commission et les gouvernements tchèque, hongrois et finlandais ont répondu par l'affirmative. Pour eux, la Cour dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire qui s'étend à la détermination de la sanction considérée comme la plus appropriée, indépendamment des propositions de la Commission à cet égard.
- 88 Les gouvernements français, belge, danois, allemand, hellénique, espagnol, irlandais, italien, néerlandais, autrichien, polonais et portugais sont d'avis contraire. Ils avancent à cet égard des arguments de fond et de procédure. Sur le fond, ils font valoir que l'exercice par la Cour d'un tel pouvoir discrétionnaire porterait atteinte aux principes de sécurité juridique, de prévisibilité, de transparence et d'égalité de traitement. Le gouvernement allemand ajoute que la Cour, en tout état de cause, ne dispose pas de la légitimité politique nécessaire pour exercer un tel pouvoir dans un domaine où les appréciations d'opportunité politique jouent un rôle considérable. Sur le plan procédural, les gouvernements susvisés soulignent qu'un pouvoir aussi étendu est incompatible avec le principe général de procédure civile commun à tous les États membres selon lequel le juge ne peut aller au-delà des conclusions des parties, et insistent sur la nécessité d'une procédure contradictoire, permettant à l'État membre concerné d'exercer ses droits de la défense.

## Appréciation de la Cour

- 89 S'agissant des arguments tirés des principes de sécurité juridique, de prévisibilité, de transparence et d'égalité de traitement, il convient de renvoyer à l'appréciation portée aux points 85 et 86 du présent arrêt.
- 90 En ce qui concerne l'argument tiré par le gouvernement allemand de l'absence de légitimité politique de la Cour pour arrêter une sanction pécuniaire non proposée par la Commission, il y a lieu de distinguer les différentes étapes que comporte la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE. Une fois que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire quant à l'engagement d'une procédure en manquement (voir, notamment, à propos de l'article 226 CE, arrêts du 25 septembre 2003, Commission/Allemagne, C-74/02, Rec. p. I-9877, point 17, et du 21 octobre 2004, Commission/Allemagne, C-477/03, non publié au Recueil, point 11), la question de savoir si l'État membre concerné a exécuté ou non un arrêt antérieur de la Cour est soumise à une procédure juridictionnelle dans laquelle les considérations politiques sont sans pertinence. C'est dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que la Cour apprécie dans quelle mesure la situation existant dans l'État membre en cause est conforme ou non à l'arrêt initial et, le cas échéant, apprécie la gravité d'un manquement persistant. Il s'ensuit que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 24 de ses conclusions du 18 novembre 2004, l'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances de l'espèce ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des constatations faites par la Cour dans l'arrêt à rendre au titre de l'article 228, paragraphe 2, CE et échappent donc à la sphère politique.
- 91 L'argument selon lequel, en s'écartant ou en allant au-delà des propositions de la Commission, la Cour violerait un principe général de procédure civile qui interdit au juge d'aller au-delà des conclusions des parties, n'est pas davantage fondé. La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE est, en effet, une procédure juridictionnelle spéciale, propre au droit communautaire, qui ne peut être assimilée à une procédure civile. La condamnation au paiement d'une astreinte et/ou d'une somme forfaitaire ne vise pas à compenser un quelconque dommage qui aurait été

causé par l'État membre concerné, mais à exercer sur celui-ci une contrainte économique qui l'incite à mettre fin au manquement constaté. Les sanctions pécuniaires imposées doivent donc être arrêtées en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre en cause modifie son comportement.

92 S'agissant des droits de la défense dont doit pouvoir bénéficier l'État membre concerné, sur lesquels ont insisté les gouvernements français, belge, néerlandais, autrichien et finlandais, il convient de relever, comme l'a fait M. l'avocat général au point 11 de ses conclusions du 18 novembre 2004, que la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE doit être considérée comme une procédure judiciaire spéciale d'exécution des arrêts, en d'autres termes, comme une voie d'exécution. C'est donc dans ce contexte que doivent être appréciées les garanties procédurales dont doit disposer l'État membre en cause.

93 Il s'ensuit que, une fois la constatation faite de la persistance d'un manquement au droit communautaire dans le cadre d'une procédure contradictoire, les droits de la défense qui doivent être reconnus à l'État membre défaillant en ce qui concerne les sanctions pécuniaires envisagées doivent tenir compte du but poursuivi, à savoir assurer et garantir le rétablissement du respect de la légalité.

94 En l'espèce, s'agissant de la matérialité du comportement susceptible de donner lieu à l'imposition de sanctions pécuniaires, la République française a eu l'occasion de se défendre tout au long d'une procédure précontentieuse qui a duré près de neuf ans et qui a donné lieu à deux avis motivés, ainsi que dans le cadre de la procédure écrite et de l'audience du 3 mars 2004 dans la présente affaire. Cet examen des faits a conduit la Cour à constater la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations (voir point 74 du présent arrêt).

- 95 La Commission qui, dans les deux avis motivés, avait attiré l'attention de la République française sur le risque de sanctions pécuniaires (voir points 15 et 18 du présent arrêt) a indiqué à la Cour les critères (voir point 98 du présent arrêt) susceptibles d'être pris en considération lors de la détermination des sanctions pécuniaires destinées à exercer sur la République française une pression économique suffisante pour l'amener à mettre fin, dans les plus brefs délais, à son manquement ainsi que la pondération respective à accorder à ces critères. La République française s'est exprimée sur ces derniers lors de la procédure écrite et à l'audience du 3 mars 2004.
- 96 Par ordonnance du 16 juin 2004, la Cour a invité les parties à s'exprimer sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où la Cour constaterait qu'un État membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt antérieur et où la Commission a demandé à la Cour de condamner cet État au paiement d'une astreinte, la Cour peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire, voire, le cas échéant, d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Les parties ont été entendues lors de l'audience du 5 octobre 2004.
- 97 Il s'ensuit que la République française a été en mesure de présenter ses observations sur tous les éléments de droit et de fait nécessaires pour déterminer la persistance et la gravité du manquement qui lui est reproché ainsi que les mesures pouvant être arrêtées pour y mettre fin. Sur la base de ces éléments, qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire, il appartient à la Cour de déterminer, en fonction du degré de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, les sanctions pécuniaires appropriées pour assurer l'exécution la plus rapide possible de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit communautaire.

*Sur les sanctions pécuniaires appropriées en l'espèce*

## Sur l'imposition d'une astreinte

- 98 Se fondant sur la méthode de calcul qu'elle a définie dans sa communication 97/C 63/02, du 28 février 1997, concernant la méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article [228] du traité CE (JO C 63, p. 2), la Commission a proposé à la Cour d'infliger à la République française une astreinte de 316 500 euros par jour de retard pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire et jusqu'au jour où l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, aura été exécuté.
- 99 La Commission considère que la condamnation au paiement d'une astreinte est l'instrument le plus approprié pour mettre un terme, le plus rapidement possible, à l'infraction constatée et que, dans le cas d'espèce, une astreinte de 316 500 euros par jour de retard est adaptée à la gravité et à la durée de l'infraction tout en tenant compte de la nécessité de rendre la sanction effective. Ce montant serait calculé en multipliant une base uniforme de 500 euros par un coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) pour la gravité de l'infraction, par un coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) pour la durée de l'infraction et par un coefficient de 21,1 (fondé sur le produit intérieur brut de l'État membre en cause et sur la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne), censé représenter la capacité de paiement de l'État membre concerné.
- 100 Le gouvernement français soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas lieu au prononcé d'une astreinte puisqu'il a mis fin au manquement, et, à titre subsidiaire, que le montant de l'astreinte demandée est disproportionné.

- 101 Il relève que, en ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Commission avait proposé dans l'arrêt du 4 juillet 2000, *Commission/Grèce*, précité, un coefficient de 6, alors que le manquement mettait en cause la santé publique et qu'aucune mesure n'avait été prise en vue d'exécuter l'arrêt antérieur, deux éléments qui ne seraient pas réunis en l'espèce. Dès lors, le coefficient de 10, proposé dans la présente affaire par la Commission, ne serait pas acceptable.
- 102 Le gouvernement français fait également valoir que les mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, *Commission/France*, précité, ne pouvaient produire des effets immédiats. Compte tenu de l'inévitable décalage entre l'adoption des mesures et le caractère perceptible de leur impact, la Cour ne saurait prendre en compte l'intégralité de la période écoulée entre le prononcé du premier arrêt et celui de l'arrêt à rendre.
- 103 À cet égard, s'il est clair qu'une astreinte est susceptible d'inciter l'État membre défaillant à mettre fin, dans les plus brefs délais, au manquement constaté (arrêt du 25 novembre 2003, *Commission/Espagne*, précité, point 42), il convient de rappeler que les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile (arrêt du 4 juillet 2000, *Commission/Grèce*, précité, point 89). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, il appartient à la Cour de fixer l'astreinte de telle sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêts précités du 4 juillet 2000, *Commission/Grèce*, point 90, et du 25 novembre 2003, *Commission/Espagne*, point 41).
- 104 Dans cette perspective et ainsi que l'a suggéré la Commission dans sa communication du 28 février 1997, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit communautaire sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte en particulier des

conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'État membre concerné à se conformer à ses obligations (arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 92).

105 S'agissant de la gravité de l'infraction et, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics, il convient de rappeler que l'un des éléments clefs de la politique commune de la pêche consiste en une exploitation rationnelle et responsable des ressources aquatiques sur une base durable, dans des conditions économiques et sociales appropriées. Dans ce contexte, la protection des juvéniles s'avère déterminante pour la reconstitution des stocks. Le non-respect des mesures techniques de conservation prévues par la politique commune, notamment les exigences en matière de taille minimale des poissons, constitue donc une menace grave pour le maintien de certaines espèces et de certains lieux de pêche et met en péril la poursuite de l'objectif essentiel de la politique commune de la pêche.

106 Les mesures administratives arrêtées par les autorités françaises n'ayant pas été mises en œuvre de manière efficace, elles ne sont pas de nature à réduire la gravité du manquement constaté.

107 En tenant compte de ces éléments, le coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) reflète donc adéquatement le degré de gravité de l'infraction.

108 S'agissant de la durée de l'infraction, il suffit de constater que celle-ci est considérable, même à compter de la date d'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et non pas de la date du prononcé de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 98). Dans ces conditions, le coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) proposé par la Commission apparaît approprié.

- 109 La proposition de la Commission de multiplier un montant de base par un coefficient de 21,1, fondé sur le produit intérieur brut de la République française et sur le nombre de voix dont celle-ci dispose au Conseil, constitue une manière appropriée de refléter la capacité de paiement de cet État membre tout en maintenant un écart raisonnable entre les divers États membres (voir arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, point 88, et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, point 59).
- 110 La multiplication du montant de base de 500 euros par les coefficients de 21,1 (pour la capacité de paiement), de 10 (pour la gravité de l'infraction) et de 3 (pour la durée de l'infraction) aboutit à un montant de 316 500 euros par jour.
- 111 En ce qui concerne la périodicité de l'astreinte, il convient toutefois de tenir compte du fait que les autorités françaises ont arrêté des mesures administratives qui pourraient servir de cadre à la mise en œuvre des mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité. Cependant, les adaptations nécessaires par rapport aux pratiques antérieures ne pourraient être instantanées et leur impact ne pourrait être perçu immédiatement. Il s'ensuit que la constatation éventuelle de la fin de l'infraction ne pourrait intervenir qu'au terme d'une période permettant une évaluation d'ensemble des résultats obtenus.
- 112 Eu égard à ces considérations, l'astreinte doit être infligée non pas sur une base journalière, mais sur une base semestrielle.
- 113 Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, il y a lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte de 182,5 x 316 500 euros, soit 57 761 250 euros, pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.

## Sur l'imposition d'une somme forfaitaire

- 114 Dans une situation telle que celle qui fait l'objet du présent arrêt, eu égard au fait que le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté et eu égard aux intérêts publics et privés en cause, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire s'impose (voir point 81 du présent arrêt).
- 115 Il est fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en fixant à 20 000 000 euros le montant de la somme forfaitaire que la République française devra acquitter.
- 116 Il y a donc lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 20 000 000 euros.

## Sur les dépens

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

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) — **En n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, et**  
  
— **en n'assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires,**

**la République française n'a pas mis en œuvre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France (C-64/88), et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.**

- 2) **La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte de 57 761 250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.**
- 3) **La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 20 000 000 euros.**
- 4) **La République française est condamnée aux dépens.**

Signatures.