Document généré le 12 oct. 2024 01:46

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

Les accords conclus par la Communauté économique européenne avec les pays tiers en matière de pêche

Jean Rossetto

Volume 5, 1988

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1101483ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1101483ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Rossetto, J. (1988). Les accords conclus par la Communauté économique européenne avec les pays tiers en matière de pêche. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *5*, 61–85. https://doi.org/10.7202/1101483ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1988

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les accords conclus par la Communauté économique européenne avec les pays tiers en matière de pêche

JEAN ROSSETTO *

L'élaboration et la mise en place d'une politique extérieure de la Communauté en matière de pêche s'est imposée avec une absolue nécessité à partir du moment où, en novembre 1976 [1], les ministres des Affaires étrangères (puis le Conseil à travers une résolution) ont décidé par une action concertée d'étendre les limites des zones de pêche des États membres à 200 milles marins en mer du Nord et dans l'Atlantique Nord à compter du 1er janvier 1977.

La création d'une telle zone exclusive de pêche de la part de la Communauté (constituée par l'addition des zones exclusives des différents États membres) impliquait en effet que soient définies les conditions d'accès des navires battant pavillon des États tiers qui avaient jusqu'alors pêché dans cette zone ou qui souhaiteraient pouvoir y mener un jour une exploitation, y développer des activités de pêche.

À l'inverse, de nombreux États tiers avaient dès cette époque — ou s'apprêtaient à le faire — constitué des zones exclusives de pêche, voire

* Professeur à la Faculté de droit de Limoges.

1. La décision de créer une zone de pêche de 200 milles pour les États riverains de l'Atlantique Nord et de la Mer du Nord fut débattue lors des « Accords » de La Haye. Elle fut entérinée par le Conseil des ministres dans sa résolution du 3 novembre 1976. Voir D. VIGNES, « La création dans la Communauté d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à 200 milles », dans *Mélanges F. Dehousse* (1979), vol. 2, pp. 323-332.

des zones économiques exclusives[2] à proximité de leur propre littoral. Or, il s'agissait justement de zones dans lesquelles certains États membres de la Communauté avaient, quant à eux, l'habitude de venir pêcher. Dans ces conditions, il fallait donc que les Dix — à l'époque — envisagent très rapidement de négocier avec ces États des accords de pêche afin d'assurer le maintien de leurs activités traditionnelles aux pêcheurs communautaires.

L'ensemble de ces considérations ne pouvait qu'inciter la Communauté à définir les bases d'une politique extérieure en matière de pêche. Les États membres en ont eu pleinement conscience puisque la résolution du Conseil des ministres en date du 3 novembre 1976 pose non seulement le principe de l'extension à 200 milles, mais habilite d'autre part la Commission à négocier des accords avec des pays tiers pour autoriser l'exploitation par leurs navires des ressources situées dans la zone communautaire et vice versa. Dans cette perspective, la décision fut prise d'ouvrir des négociations avec onze États tiers, dont les États-Unis, le Canada, trois pays de l'Est (U.R.S.S., R.D.A. et Pologne), des pays en voie de développement, des pays scandinaves, ainsi que l'Espagne. À l'heure actuelle, vingt accords[3] ont été conclus, mais les pays de l'Est ne

2. Les premières se limitent à l'appréhension des ressources halieutiques. Les secondes englobent la totalité des ressources économiques de la zone à propos desquelles l'État riverain exerce des droits souverains, tout en se voyant reconnaître la juridiction en matière de recherche scientifique, de lutte contre la pollution. Voir la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ouverte à la signature à la Jamaïque le 10 décembre 1982, dans sa Partie V.

3. Avec la Suède et la Norvège, *J.O.C.E.* du 29 août 1980, n° L 226, pp. 2 et 48; le Canada, *J.O.C.E.* du 31 décembre 1981, n° L 379, p. 59; la Finlande, *J.O.C.E.* du 16 juillet 1983, n° L 192, p. 7 et les États-Unis, *J.O.C.E.* du 13 octobre 1984, n° L 272, p. 3; en ce qui concerne les pays développés. Avec les îles Féroë, *J.O.C.E.* du 29 août 1980, n° L 226, p. 12; le Groenland, *J.O.C.E.* du 1er février 1985, n° L 29, p. 9, pour les dépendances de certains États membres non soumises au Traité de Rome. Avec le Sénégal et la Guinée-Bissau, *J.O.C.E.* du 29 août 1980, n° L 226, pp. 17 et 33; la Guinée, *J.O.C.E.* du 27 avril 1983, n° L 111, p. 2; la Guinée équatoriale, *J.O.C.E.* du 26 août 1983, n° L 237, p. 15; Sao Tome et Principe, *J.O.C.E.* du 14 octobre 1983, n° L 282, p. 54; les Seychelles, *J.O.C.E.* du 8 juin 1985, n° L 149, p. 2; Madagascar, *J.O.C.E.* du 18 mars 1986, n° L 73, p. 26; la Gambie, *J.O.C.E.* du 6 juin 1987, n° L 146, p. 3; le Mozambique, *J.O.C.E.* du 22 juillet 1987, n° L 201, p. 2; l'Angola, *J.O.C.E.* du 3 Décembre 1987, n° L 341, p. 2 et la Mauritanie, *J.O.C.E.* du 31 décembre 1987, n° L 388, p. 3, s'agissant des pays en voie de développement. En outre, des accords ont été paraphés avec la Dominique et les Comores, respectivement en mai et octobre 1987. Des conversations ont d'autre part été engagées en 1987 avec la Tanzanie, le Kenya et la Somalie. Les négociations entreprises la même année avec le Cap-Vert ont été suspendues (mais celles avec le Maroc viennent d'aboutir, voir *infra*, note 68).

sont pas concernés car ils ont renoncé à la négociation entreprise avec eux[4]. Pour leur part, quatre États qui pêchaient dans la zone devenue zone communautaire au 1er janvier 1977 ont été exclus en raison de pratique de pêche estimées insuffisantes et de leurs intérêts très limités dans la zone en question[5].

La nécessité d'arrangements sur les régimes de pêche avec les États tiers apparaît nettement lorsqu'on se place sur le plan économique. Très peu d'États peuvent prétendre ne pêcher que dans leurs propres eaux, à l'exclusion de celles de leurs voisins. Généralement, la dépendance réciproque se traduit par la recherche de droits de pêche dans les zones nationales[6]. Cette règle vaut pour la Communauté qui, bien que globalement autosuffisante (avant comme après l'extension de ses eaux à 200 milles), est devenue tributaire pour certaines espèces des eaux devenues exclusives des États tiers à la suite des extensions généralisées des zones de pêche. La réciproque est tout aussi vraie dans la mesure où la création de la zone communautaire a occasionné un sérieux « manque à gagner » à certains États pratiquant la pêche aux abords des côtes européennes[7]. Qui plus est, certains États membres de la Communauté (France et R.F.A. essentiellement) ont des activités de pêche lointaine et industrielle et sont donc directement concernés par les extensions réalisées par les États tiers. C'est ainsi que, s'agissant de la France, 80% de ses prises de pêche industrielle proviennent de zones situées au delà des 200 milles communautaires, en particulier des zones situées au large du Canada[8],

4. Voir *infra*.

5. Il s'agit de la Bulgarie, de Cuba, du Japon et de la Roumanie.

6. À ce sujet, il convient de préciser que la zone de pêche exclusive constituée par les Dix laisse subsister une bande côtière d'une largeur de 12 milles à l'intérieur de laquelle l'État riverain se réserve l'exclusivité de la pêche, à moins que certains États tiers puissent y faire valoir des droits historiques. En l'occurrence, il y a donc maintien d'une zone nationale au profit de l'État riverain. Cette dérogation au principe du libre accès et à la mise en commun des ressources est due à une initiative britannique qui a longtemps retardé la mise en place de l'« Europe bleue », voir VIGNES, *Quatre années de développement de la politique communautaire de la pêche*, (1982) p. 541.

7. Il s'agissait essentiellement de l'Espagne dont le statut a été modifié par son adhésion aux Communautés le 1er janvier 1986. Voir *infra*, Partie III.

8. En dépit de la sentence arbitrale du 17 juillet 1986 mettant fin au contentieux relatif à l'exercice du filetage dans le Golfe du Saint-Laurent, des désaccords persistent toujours entre la France et le Canada dans cette région. Ils portent sur la délimitation des zones économiques respectives au large de St-Pierre-et-Miquelon, la détermination des quotas de capture, ainsi que sur l'octroi des permis de recherche pétrolière dans les étendues contestées. Sur tous ces points, un nouvel arbitrage est envisagé en 1988. Voir *Le Monde* des 26 janvier, 24 février et 2 mars 1988.

de la Norvège et du Groenland. De plus, notre pays est le seul pêcheur communautaire de thon tropical et 95% de ses prises s'effectuent dans la zone se trouvant au large de l'Afrique de l'Ouest où il rencontre la concurrence des navires espagnols et portugais liés avant leur adhésion par des accords avec les États riverains concernés[9]. De même, l'Italie pêche en grande quantité le long des côtes sénégalaises, tandis que la R.F.A. a développé une flotte hauturière qui réalise une grande part de ses prises près des côtes canadiennes.

En revanche, certains pays tiers tels que la Finlande, la Suède (encore que cette dernière « cultive » efficacement le saumon) ont plus de capacités et de besoins que de ressources et sont donc invités à conclure des accords avec la Communauté pour accéder à sa zone de pêche. Il n'est en outre pas exclu que certains États soient intéressés par des opérations de « troc », car leurs ressources ne sont pas suffisamment diversifiées. Tel est le cas, par exemple, de la Norvège « qui a trop de cabillaud et qui manque de maquereau »[10]. L'Islande, elle aussi, commence à vouloir pratiquer le « troc » ainsi que les îles Feroë qui ne font pas partie intégrante de la Communauté[11].

Il reste que de sérieuses difficultés sont très vite apparues dans la mise en œuvre de la politique extérieure de la Communauté en matière de pêche. Si les Dix ont très rapidement déclenché le processus de négociation des accords, ces derniers n'ont pas été conclus dans les délais initialement escomptés en raison des blocages qui se sont fait jour lors de l'aménagement du régime interne de la pêche dans la zone exclusive de la Communauté[12]. Notamment, l'obstruction britannique à l'égard de la mise en place de « l'Europe bleue » puis celle du Danemark par la suite ont sensiblement retardé la conclusion définitive des accords qui avaient été négociés. Il en est résulté une situation confuse qui a contraint le Conseil à renoncer à prendre des décisions au sujet des accords de pêche. Ces péripéties ont été préjudiciables lors des négociations puisqu'elles ont affaibli la position diplomatique de la Communauté qui était dans l'incapacité d'indiquer

9. En l'absence d'accords conclus par la Communauté dans cette région, Paris tente de préserver les intérêts de ses pêcheurs par voie d'accords bilatéraux avec l'Angola, le Maroc et le Gabon.
10. Voir VIGNES, *op. cit. supra*, note 6, p. 546.
11. Sur le statut international de ces îles, voir *infra*, Partie II.
12. Sur cet aménagement du régime interne de la pêche, voir D. BOOSS, « La politique commune de la pêche : quelques aspects juridiques », (1983) *R.M.C.* 404-415 ; L. CARTOU, « Du hareng et des institutions », (mars 1983) *30 jours d'Europe* ; G. APOLLIS, « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », (1983) *A.F.D.I.* 646-673.

aux parties en cause les dispositions internes décidées à propos de la répartition des quotas de capture entre États membres. De plus, comme la Grande-Bretagne entendait se réserver une zone nationale, c'était autant de moins que l'on pourrait offrir aux États tiers sur la base de la réciprocité. Cette situation déboucha sur un véritable blocage en 1980 puisque la Grande-Bretagne continuait d'exiger que le régime interne soit mis en place selon ses vues, avant toute acceptation de sa part des accords conclus avec les pays tiers. La R.F.A. manifesta alors une grande impatience car elle souhaitait que l'accord conclu avec le Canada connaisse un aboutissement rapide. Ce n'est qu'à l'occasion du « Conseil pêche » du 16 juin 1980 que l'on parvint à venir provisoirement à bout des réticences britanniques en concluant définitivement les accords signés auparavant avec la Suède, les îles Féroë, le Sénégal, la Norvège et la Guinée-Bissau.

On doit donc observer au passage que le régime externe de la pêche a préexisté au régime interne, lequel n'a été véritablement fixé qu'à la date du 25 janvier 1983[13]. Cette circonstance mérite d'être soulignée car elle fait non seulement la preuve des interactions entre les deux régimes, mais elle montre aussi que la politique extérieure a trouvé son expression fondamentale avant la politique intérieure du fait que les États membres se sont aperçus que leurs intérêts ne pouvaient être sauvegardés qu'à la condition de voir la Communauté jeter tout son poids politique et économique dans la négociation avec les tiers.

Considérée sous l'angle juridique, cette politique extérieure s'est principalement concrétisée de deux manières. D'une part, la Communauté a conclu un ensemble d'accords multilatéraux dans le cadre d'une coopération internationale régionale visant à réglementer la gestion et la conservation des ressources halieutiques en hauter mer. Ayant bénéficié d'un transfert de compétence de la part de ses États membres, elle s'est substituée à eux et est devenue partie à plusieurs conventions multilatérales établissant des commissions de pêche. Ainsi en est-il de la Convention sur la future coopération multilatérale des pêches en Atlantique du Nord-Ouest ouverte à la signature le 24 octobre 1978 qui crée l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (N.A.F.O.), et de la Convention sur la future coopération multilatérale des pêches de l'Atlantique du Nord-Est, ouverte à la signature le 18 novembre 1980, établissant la nouvelle Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (N.E.A.F.C.).

13. Règlement du Conseil, n° 170/83, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *J.O.C.E.* du 27 janvier 1983, n° L 24, p. 14.

De la même manière, la Communauté est signataire de la Convention sur la conservation du saumon de l'Atlantique Nord, ouverte à la signature le 2 mars 1982. La Communauté a désormais réussi à faire accepter par tous les États tiers sa compétence exclusive en matière de conventions régionales de pêche. Pour ne citer qu'un exemple significatif, elle est devenue partie en 1983 à la Convention de Gdansk relative à la pêche et à la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts [14].

D'autre part, et c'est l'aspect qui retiendra principalement notre attention, la Communauté a conclu plusieurs accords de pêche avec des États tiers depuis 1977. Certains d'entre eux sont des accords sectoriels, destinés à assurer la gestion des stocks communs [15] entre la Communauté et les pays tiers. Les poissons ignorant les frontières des zones de pêche étatiques, il s'agit d'associer deux, voire trois autorités de gestion différentes à la fixation du T.A.C. [16]. En l'espèce, les parties intéressées déterminent annuellement, d'un commun accord, le T.A.C., la part disponible pour chacune d'elles et, le cas échéant, la part des stocks autonomes dont elles pourront disposer [17].

Cependant, la plupart des accords qui ont été conclus au cours de ces dernières années ont une portée beaucoup plus générale. Ce sont des accords-cadre qui fixent les règles d'accès dans la zone communautaire ou dans la zone exclusive d'un pays tiers.

Pour certains, la négociation n'a toujours pas été menée à son terme en dépit des efforts déployés pour parvenir à un résultat [18]. D'autres ont fait l'objet de discussions, mais la négociation a finalement été interrompue. Tel est le cas de l'Islande avec laquelle toute négociation a cessé en 1977 en raison de « la guerre de la morue » et de l'épuisement des stocks dans les eaux islandaises, exploitées à outrance. Une situation comparable prévaut à l'égard des trois pays de l'Est (U.R.S.S., R.D.A. et Pologne) qui avaient entamé des négociations en 1977-1978. Dans leur cas, la création de la zone exclusive de pêche européenne avait été suivie de

14. Reproduite dans *J.O.C.E.* du 26 août 1983, n° L 237, p. 9.
15. « Joint stocks ».
16. Le sigle signifie « Total allowable catch », dont la traduction française est « Total admissible des capture ».
17. Article 2 de l'accord-cadre conclu avec la Norvège le 29 août 1980 ; l'accord conclu avec le Canada le 27 juin 1980 limitant la pêche au saumon dans certaines zones de l'Atlantique et l'accord avec la Suède, signé le 21 novembre 1979, qui a pour objet de promouvoir la pêche au saumon en mer Baltique, grâce au programme d'alevinage auquel participe la Communauté en contrepartie des quotas consentis à ses pêcheurs.
18. Tel est le cas du Cap-Vert, par exemple.

propositions de négociations à plusieurs reprises. Ils y ont d'abord répondu et des licences d'exploitation leur furent offertes à titre intérimaire afin d'éviter l'exclusion pure et simple (décision de « sortie graduelle ») [19]. C'est ainsi que la Pologne et la R.D.A. déposèrent leurs demandes dans les délais prescrits et que l'U.R.S.S. manifesta son intention de négocier dans le cadre du C.A.E.M. [20]. Néanmoins, un accord de réciprocité d'accès n'était guère envisageable dans la mesure où ces trois pays offrent peu de possibilités aux pêcheurs communautaires dans la Baltique et la mer de Barentz. La Communauté risquait fort, en conséquence, d'être le plus souvent créditrice à leur égard. Quoiqu'il en soit, les négociations se sont très vite enlisées du fait de la volonté soviétique d'interdire aux navires européens l'accès à la zone exclusive créée en 1977. Il semble bien que cette attitude a été dictée par le refus de l'U.R.S.S. de traiter avec la Communauté en tant que telle. Contestant à la Communauté sa qualité de véritable sujet du droit international, l'U.R.S.S. aurait en effet préféré négocier avec les États membres individuellement. Mais, on doit toutefois reconnaître que la position du gouvernement britannique, qui prétendait à l'exclusivité d'une zone de pêche nationale, n'a pas facilité les choses. Les États socialistes ont eu beau jeu de contester l'efficacité du contrôle des pêches par la Communauté et, partant, sa capacité internationale.

Il n'en demeure pas moins que de nombreux accords ont à ce jour connu une conclusion positive et sont désormais entrés en vigueur. Avant d'en examiner le contenu variable selon les États concernés, et d'en dresser une sorte de typologie, il convient de préciser dans un premier temps le cadre juridique dans lequel ils ont été conclus. Cette approche préalable permettra de mieux cerner les conditions juridiques dans lesquelles s'est édifiée la politique extérieure de la Communauté en matière de pêche. La récente adhésion des deux pays ibériques nécessitera cependant une mise au point terminale car leur passage du statut d'États tiers à celui d'États membres a soulevé des difficultés particulières.

I. — LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DE PÊCHE

Sur ce point, deux éléments doivent être pris en compte pour avoir une idée précise des circonstances juridiques présidant à la réalisation de la politique extérieure de la pêche. Il convient tout d'abord de déterminer

19. « Phasing out ».
20. Conseil d'assistance économique mutuelle.

sur quel fondement repose cette politique, pour ensuite indiquer quels sont les organes de la Communauté qui interviennent dans la conclusion des accords avec les pays tiers.

A. — Le fondement juridique de la politique extérieure

Celui-ci a été l'objet de longues controverses. Ce n'est qu'à partir de 1976-1977 que tous les doutes ont été levés quant à son existence, spécialement dans le secteur de la pêche. En effet, le Traité C.É.E. ne prévoit expressément la conclusion d'accords externes au bénéfice de la Communauté que dans le cas d'accords limitativement énumérés [21].

C'est pourquoi la doctrine dominante enseigna longtemps que la compétence conventionnelle de la Communauté ne pouvait pas s'écarter des hypothèses prévues dans les traités. Dans le domaine des pêcheries, faute d'habilitation textuelle spécifique, la Commission imagina donc très tôt, dès 1968, de remédier à la situation en demandant au Conseil d'adopter un règlement en vertu duquel il reviendrait à cette institution de définir « les principes et les modalités d'une action commune à mener dans le domaine des relations internationales en ce qui concerne les problèmes au droit et à l'exercice de la pêche en mer » [22]. Dès lors, si la Commission avait été suivie, la Communauté aurait disposé d'un fondement juridique explicite pour engager et conclure des négociations avec des tiers. Mais la solution proposée ne fut pas retenue dans les règlements adoptés en 1970 [23] et les États membres conservèrent ainsi leur pleine compétence externe en matière de pêcheries.

C'est dans ce contexte que la jurisprudence élaborée par la Cour de Justice des Communautés européennes vint à point nommé étendre les

21. Les articles 111 et 113 pour les accords commerciaux ; l'article 238 pour les accords d'association ; les articles 229 et 231 pour les accords avec d'autres organisations internationales.
22. Projet d'article 6 § 1 du futur règlement 2142/70. Au sujet de cette proposition, voir P. DAILLIER, « Les Communautés européennes et le droit de la mer », (1979) *R.G.D.I.P.* 460.
23. Ces règlements ont posé les grandes lignes de la future politique commune de la pêche. Ils constituent en quelque sorte l'acte de naissance de l'« Europe bleue ». Il s'agit du règlement 2141/70 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (abrogé par le règlement 101/76, *J.O.C.E.* du 28 janvier 1976, n° L 20, p. 19) et du règlement 2142/70 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (désormais remplacé par le règlement 3796/81, *J.O.C.E.* du 31 décembre 1981, n° l. 379, p. 1).

possibilités pour la Communauté de conclure des accords internationaux. Dans un arrêt A.E.T.R. en date du 31 mars 1971 [24], la Cour a en effet profondément modifié les données traditionnelles à propos des relations extérieures de la Communauté. À l'occasion de cette affaire, la Cour de Luxembourg a décidé que

> toutes les fois que la Communauté avait, pour la mise en œuvre d'une politique commune, pris des dispositions instaurant sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles [25].

Cette affirmation consacrait nettement l'abandon de la thèse autrefois soutenue de l'attribution expresse de compétence pour conclure des accords. Elle impliquait surtout l'idée selon laquelle l'adoption des règles communes au plan interne avait pour effet, à la fois de conférer compétence à la Communauté et d'exclure la compétence nationale. Bref, la réalisation de la solidarité interne trouvait son répondant en matière de relations extérieures puisque l'existence d'une politique commune avait pour conséquence d'actualiser une compétence demeurée jusqu'alors potentielle [26]. Malheureusement, cette solution jurisprudentielle ne pouvait pas être d'un grand secours en matière de pêcheries puisque, dans ce secteur justement, les États membres n'avaient pas, sauf à considérer les règlements de 1970, engagé de politique commune au plan interne.

Telle est la raison pour laquelle une seconde affaire jugée par la Cour en 1976 [27] a été d'une portée incontestablement plus décisive. En l'espèce, les juges européens étaient directement confrontés à la question des accords conclus en matière de pêcheries ; il leur fallait en effet déterminer si les États membres étaient encore compétents pour contracter des engagements réglant leur participation à la Convention sur les pêcheries dans l'Atlantique du Nord-Est. Dans sa réponse, la Cour déclare que la Communauté détient la compétence externe en matière de pêche, même en l'absence d'une réglementation commune interne. Elle précise cependant que cette compétence n'est pas exclusive, dans la mesure où elle demeure concurrente de celle conservée par les États membres aussi longtemps que la réglementation communautaire de la conservation des pêches n'est pas intervenue. Mais la Cour s'empresse d'indiquer que cette compétence concurrente des États disparaîtra au plus tard le 31 décembre 1978 en se fondant sur l'article 102 du Traité d'adhésion de 1972 [28]. Cet

24. *C.J.C.E.* 31 mars 1971, *Commission / Conseil*, 22/70 Recueil 1971, p. 263 ss.
25. Attendu n° 17.
26. Voir J. MEGRET, M. WAELBROECK *et al.*, *Le droit de la Communauté européenne* (1980), vol. XII, p. 97.
27. *C.J.C.E.* 14 juillet 1976, *Kramer et autres*, 3-4 et 6/76 Recueil 1976, p. 1279.

article dispose en effet que, passé un délai de 6 ans, le Conseil doit déterminer une politique commune de conservation des ressources en vue d'assurer la protection des fonds de pêche. Dans son arrêt, la Cour précise enfin quel sera le fondement textuel de la compétence externe de la Communauté en matière de pêche. À son avis, c'est l'article 43 du Traité C.É.E. relatif à la politique agricole commune (qui définit les conditions de mise en œuvre des objectifs assignés par l'article 39 du même traité pour le secteur de la pêche) qui sera la base de la politique extérieure en matière de pêche.

C'est dire si la portée de cet arrêt est considérable. Non seulement il confirme que « l'Europe bleue » constitue l'une des composantes de « l'Europe verte », mais il est aussi une invitation pressante faite aux États membres tendant à les faire sortir de leur inertie vis-à-vis de l'aménagement d'une politique commune de la pêche au plan interne. On ne peut donc nier l'importance de l'arrêt Kramer (et de l'avis sollicité par la Commission, également en 1976, qui le confirme [29] dans l'affirmation de la compétence communautaire externe dans le domaine des pêcheries. C'est grâce à cette jurisprudence que la résolution du Conseil du 3 novembre 1976 a pu habiliter la Commission à entreprendre la négociation d'accords de pêche avec les pays tiers qui, une fois conclus, l'ont tous été sur la base de l'article 43 alinéa 2 du Traité C.É.E. comme la Cour l'avait recommandé.

Il est vrai que certains accords ont été tout d'abord conclus en référence à l'article 103 du Traité C.É.E. prévoyant la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles d'urgence en cas de difficultés d'approvisionnement. Mais il s'agit là d'une situation qui n'a pas duré, car elle était consécutive au refus britannique d'avaliser des accords déjà signés. En la circonstance, la Communauté, qui n'avait pu conclure certains arrangements en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne, a été contrainte, soit de recourir à une application provisoire *de facto* dès la signature (afin de garantir à ses pêcheurs des possibilités de pêche lointaine), soit d'établir sa compétence sur le fondement de l'article 103 [30].

Avant d'en terminer avec cette question du fondement de la compétence externe de la Communauté, il convient de signaler que les États membres n'ont pas été dépossédés de la totalité de leurs compétences. Certaines prérogatives ont été maintenues à leur profit. Il en est notamment ainsi pour tout ce qui concerne le contrôle exercé sur les pêcheurs

28. Concernant la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark.
29. À l'occasion de cet avis la Cour réaffirme nettement la doctrine élaborée dès 1971 (cf. *C.J.C.E.*, Avis n° 1/76 Recueil 1977, p. 754).
30. Les accords conclus sur cette base ont été qualifiés d'accords intérimaires.

communautaires ou sur les pêcheurs des États tiers dans la zone exclusive européenne. À cet égard, pour des raisons matérielles, le contrôle est laissé à la charge des États membres ; mais, s'agissant des activités des navires étrangers dans les 200 milles de l'« Europe bleue », des règlements communautaires sont adoptés lors de la conclusion des accords qui prévoient, outre les mesures techniques de conservation et de gestion applicables à ces navires, que les autorités compétentes des États membres prendront les mesures appropriées, y compris les visites régulières des navires, pour garantir la bonne application de ces textes. En cas d'infraction dûment constatée, les autorités nationales informent la Commission du nom du navire concerné et des mesures prises [31].

B. — Le mécanisme de conclusion des accords de pêche

Si l'établissement de la compétence exclusive de la Communauté [32] en matière de pêcheries s'est réalisé de manière quelque peu problématique, il n'en a pas été de même pour la fixation du mécanisme de conclusion des accords de pêche. Sur ce point, en effet, il n'y eut guère de difficultés puisque la pratique s'est inspirée des dispositions contenues dans l'article 228 du Traité C.É.E., selon lesquelles les accords prévus dans le Traité sont négociés par la Commission et définitivement conclus par le Conseil après consultation de l'Assemblée européenne [33] si cette procédure est imposée par les textes. Le mécanisme envisagé au niveau communautaire reprend ainsi le schéma classique de conclusion des accords internationaux, tel qu'il existe dans les relations interétatiques. L'organisation en matière

31. La question de l'efficacité de ce contrôle est tout à fait cruciale. Pour sa part, la France a fait savoir qu'elle ne dispose pas des moyens d'assurer un contrôle véritablement effectif. Certains États membres, tels que l'Irlande et le Danemark, sont soumis à des efforts d'inspection qui sont disproportionnés par rapport aux activités de pêche réalisées dans « leurs eaux ». Ils ont demandé et obtenu que la Communauté leur accorde un soutien financier sur présentation de leurs programmes d'investissements en la matière. Voir N. NITSCH, « Les accords de pêche entre la Communauté et les États tiers », (1980) *R.M.C.* 452.
32. L'existence de cette compétence exclusive n'interdit cependant pas à un État membre de conclure des accords internationaux, à condition qu'il soit autorisé par la Commission.
33. Il n'est question dans les textes officiels — actes constitutifs ou autres — que de l'Assemblée. Pourtant, l'habitude a été prise, dans le langage courant, et dans certains textes (la Convention de Lomé II ou même dans le Journal officiel des Communautés) de parler de « Parlement européen ». Cette expression a été consacrée par une « Déclaration » de l'Assemblée qui s'est intitulée elle-même Parlement de 1962.

de conclusion des traités au sein de la Communauté confère à la Commission le pouvoir de négocier, tandis que seul le Conseil (après avis éventuel de l'Assemblée) est autorisé à signifier l'engagement juridique formel et définitif vis-à-vis de l'autre partie. Cette expression de la volonté communautaire par le Conseil est l'équivalent, toutes proportions gardées, de la ratification prévue dans les ordres juridiques nationaux.

Dans la pratique des accords concernant les pays tiers en matière de pêche, on constate que ce schéma a bien été observé de la façon suivante. Il est revenu à la Commission de négocier, étant entendu qu'elle a confié cette tâche à des fonctionnaires de la Direction générale des pêches, tout en se réservant le droit de superviser les négociations. Cependant, elle ne détient pas l'initiative des négociations. Cette dernière échoit au Conseil qui lui fournit des directives, suite aux premiers contacts établis, et lui confère alors une autorisation de négociation désignée dans le langage courant par la formule de « *mandat de négociation* »[34]. Cette solution évite des déconvenues postérieures en laissant présager l'approbation du Conseil. Elle est d'autant plus souhaitable que si la Commission négocie sous sa propre responsabilité, elle doit tenir compte du fait que l'accord postérieur du Conseil est toujours requis.

Une fois les négociations terminées, l'accord est paraphé. Cette formalité authentifie son contenu et a parfois permis son application provisoire *de facto*.

Le texte est alors soumis au Conseil qui l'approuve au moyen d'un règlement publié au Journal officiel des Communautés. Ainsi, sera connu son objet, sera assurée son opposabilité et déterminée sa date d'entrée en vigueur.

Le point le plus délicat de ce mécanisme est sans conteste celui qui intéresse la consultation du Parlement européen. À différentes reprises, cette institution a solennellement protesté contre la situation qui lui a été faite à propos des accords de pêche avec les pays tiers. Aux termes de l'article 43 alinéa 2 du Traité C.É.E. en effet, le Parlement doit être obligatoirement consulté pour tout ce qui concerne les règlements, directives et décisions définissant la politique agricole, y compris donc la politique de la pêche. Or, il n'est pas rare que le Parlement, qui doit donner son avis sur la proposition de la Commission avant que le Conseil n'entreprenne la discussion pour l'adoption de l'accord, soit consulté trop tôt ou trop tard. Dans ces conditions, « *son opinion est donnée dans le vide ou bien elle devient sans intérêt* »[35]. Ainsi en est-il des accords

34. Voir MEGRET et WAELBRŒCK, *op. cit. supra*, note 23.
35. Voir NITSCH, *loc. cit. supra*, note 28, p. 459.

signés avec la Suède et la Norvège, où il s'est trouvé saisi d'une demande de consultation d'urgence qui ne lui a pas permis d'examiner sérieusement les documents en question. Plus gravement, on a vu le Conseil décider d'appliquer provisoirement un accord avec le Sénégal pour consulter seulement après coup le Parlement ... qui avait cependant voté les crédits nécessaires auparavant. En l'occurrence, le Parlement a réagi vigoureusement en déclarant « *qu'il ne tolérera plus à l'avenir de telles violations de ses pouvoirs* »[36]. Dans un climat moins conflictuel, il arrive souvent que les parlementaires européens entrent dans le vif du sujet en posant des questions écrites et orales aux autorités exécutives sur les questions relatives à la pêche, en exigeant que certaines mesures soient prises dans les accords avec les pays tiers, comme, par exemple, la nécessité de prévoir des licences pour tous les navires étrangers opérant dans la zone communautaire.

II. — TYPOLOGIE DES ACCORDS CONCLUS AVEC LES PAYS TIERS

Du point de vue de leur contenu, ces accords sont très variables. C'est pourquoi il est possible de les distinguer de différentes manières. On peut ainsi discriminer entre ceux qui autorisent les pays tiers à pratiquer la pêche dans la zone communautaire et ceux qui ouvrent cette possibilité aux pêcheurs communautaires dans les zones réservées des États tiers. On peut également les regrouper en fonction de leur objet selon que l'on se trouve en présence d'accords de réciprocité, d'accords assortis de compensations financières ou d'accords conclus sur la base de contreparties commerciales.

On a choisi ici d'opérer une classification en deux groupes de pays selon leur degré de développement (en indiquant cependant pour chaque État la nature et l'objet de l'accord conclu). Cette discrimination paraît justifiée dans la mesure où pays développés et pays en voie de développement ont établi avec la Communauté des liens conventionnels présentant de très notables différences.

A. — Les accords avec les pays développés

Sous cette rubrique, se rangent deux catégories d'accords qui présentent des caractères sensiblement différents. La première concerne

36. Document de séance du Parlement européen 1-474/79, 14 novembre 1979, p. 12.

les accords conclus avec les États-Unis et le Canada, pays qui, sauf pour St-Pierre-et-Miquelon [37], ne sont pas en contact avec la zone communautaire et qui ont consenti, sans que la réciproque soit vraie, à autoriser l'accès de leurs zones de pêche exclusives aux pêcheurs européens moyennant des contreparties commerciales. La seconde intéresse des pays européens qui ont «*frontière*» commune avec la Communauté du point de vue de la pêche, et avec lesquels ont été conclus des accords de réciprocité d'accès dans les zones de pêche respectives.

1. — *Les accords prévoyant des contreparties commerciales*

Historiquement, le premier accord de ce type a été conclu avec les États-Unis en 1977 [38]. Ce fut l'un des premiers succès de la politique externe de la pêche puisque l'accord-cadre avec ce pays est entré en vigueur le 9 juin 1977, soit trois mois seulement après l'extension à 200 milles de la zone exclusive de pêche américaine. D'une durée de sept ans, cet accord est venu à expiration le 1er juillet 1984. À cette date, il a été suivi d'un nouvel accord fort comparable, applicable jusqu'au 1er juillet 1989 et qui s'inspire largement des dispositions figurant dans la proclamation Reagan du 10 mars 1983 transformant en zone économique exclusive la zone de pêche des États-Unis [39].

Pour l'essentiel, il prévoit un accès des pêcheurs communautaires [40] dans la zone américaine pour l'exploitation des surplus éventuels que le États-Unis déterminent chaque année en fonction de leurs propres prises et de la surexploitation [41]. Ces excédents font l'objet de quotas répartis par le gouvernement américain entre les différents États membres de la Communauté [42]. Pour les États-Unis, il s'agit d'une concession faite aux Européens et non d'une obligation au cas où il n'y aurait pas d'excédents. Selon le gouvernement américain, il faut simplement y voir la traduction d'un droit de gestion de sa propre zone exclusive.

37. Voir *supra*, note 8.
38. Reproduit dans *J.O.C.E.* du 9 juin 1977, n° L 141, p. 2.
39. Alors que les États-Unis ne sont pourtant pas signataires de la Convention de la Jamaïque consacrant la notion de zone économique exclusive.
40. La France est vivement intéressée en raison de ses droits historiques dans la zone.
41. Voir D. YANDAIS, « La Communauté et la pêche », (1978) *Cahiers de droit européen* (nos 2-3), p. 203.
42. Cette disposition a fort heureusement disparue dans le texte de 1984. Elle s'analysait comme une atteinte à l'intégration européenne puisque, pour les États-Unis, ce sont les États membres pris individuellement et non la Communauté en tant que telle qui sont considérés comme sujet de droit international.

En contrepartie, la Communauté doit solliciter des permis de pêche moyennant redevances, s'abstenir de pêcher au-delà des quotas autorisés, et prendre toutes mesures pour que les contrôles soient facilités aux autorités américaines (montée à bord, inspection, ...). Les sanctions éventuelles ne sont pas précisées. Du fait qu'il n'existe pas de réciprocité d'accès dans la zone communautaire (encore que l'accord l'envisage si une demande en ce sens devait être formulée par les États-Unis), deux obligations pèsent sur la Communauté à titre de contrepartie.

La réduction de ses quotas de capture par rapport à la période précédente d'une part, et l'existence d'une contribution à la revalorisation des ressources de pêche d'autre part, qui justifie les avantages consentis [43]. C'est dans cette seconde obligation que réside la véritable contrepartie de l'accès. Certes, elle n'est pas à caractère commercial comme dans le cas du Canada, mais il faut savoir que désormais les États-Unis passent des accords avec des pays tiers dans lesquels les volumes des possibilités de pêche offertes par ce pays aux navires étrangers sont fonction des facilités commerciales qui lui sont accordées en contrepartie [44].

Pour sa part, l'accord signé avec le Canada le 30 décembre 1981 [45] constitue le modèle parfait de l'accord prévoyant des contreparties commerciales en échange d'un accès à la zone de pêche d'un pays tiers. Cet accord-cadre, établi pour une durée de six ans (1982–1987), a été précédé par un premier accord-cadre signé en 1979 pour un an, prorogé en raison du refus de la Grande-Bretagne de laisser se conclure un nouvel accord. Formellement, il se présente comme un accord de réciprocité d'accès mais, en réalité, faute d'une pêche par les navires canadiens en zone communautaire, il est compensé par les facilités commerciales consenties au Canada.

En vertu de cet accord, le Canada attribue aux pêcheurs européens (en particulier aux Allemands, aux Anglais et aux Français, à charge pour eux de se les répartir) des droits de pêche dans les eaux canadiennes [46]. En échange, les Canadiens obtiennent des concessions tarifaires pour certains produits de la pêche (cabillauds congelés, poissons surgelés, ...) exportés vers la Communauté, dont les droits de douane s'échelonnent

43. Il s'agit essentiellement d'une coopération dans le domaine de la recherche scientifique et d'échanges d'information sur la gestion et la conservation des ressources.
44. Une telle clause figure désormais dans l'accord C.É.E. — États-Unis de 1984.
45. Reproduit dans *J.O.C.E.* du 31 décembre 1981, n° L 379, p. 59.
46. À la pointe du Labrador, ils pourront pêcher 6 500 tonnes de cabillaud chaque année jusqu'au 31 décembre 1987 ; au large de Terre-Neuve 8 000 tonnes en 1982, puis 9 500 tonnes à partir de 1983. Certains quotas sont également prévus.

entre 0% et 10%. Cet accord n'a pas été sans mal. Il a fallu un an au Conseil pour l'approuver puisqu'il avait été paraphé dès décembre 1980. La Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark surtout y ont fait obstacle en réclamant pour leur propre compte la faculté d'importer des autres pays scandinaves certaines quantités de harengs en franchise de douane. Un compromis s'est avéré nécessaire[47] à l'occasion duquel le Parlement européen a fait savoir que les procédures d'information et de consultation le concernant étaient totalement insuffisantes ... Des difficultés supplémentaires ont surgi au cours de la période de démarrage de l'accord en 1982 et 1983. Un nouvel accord est intervenu le 30 décembre 1983 pour les aplanir. Sans qu'il en résulte une modification des quotas initialement prévus, leur gestion a été précisée afin d'éliminer les dissensions entre la Communauté et le Canada.

2. — *Les accords de réciprocité (« poisson contre poisson »)*

Quatre accords de ce genre sont entrés en vigueur à ce jour[48]. Ils comportent un certain nombre de clauses communes qui sont systématiquement reprises à l'occasion de la conclusion de chacun de ces accords de réciprocité. Elles sont les suivantes :

> chaque partie autorise les navires de pêche de l'autre partie à pêcher dans la zone relevant de sa juridiction, après avoir déterminé, annuellement, le volume total des prises autorisées pour quelques ou tous les stocks et les parts attribuées aux navires de l'autre partie, ainsi que les secteurs à l'intérieur desquels ces parts peuvent être pêchées[49].

L'objectif recherché ici est donc bien celui d'un équilibre satisfaisant entre les possibilités de pêche réciproque.

Généralement, chaque contractant subordonne l'exercice des activités de pêche dans sa zone à l'octroi de licences. Dans ce cas, il notifie à l'autre contractant le numéro d'immatriculation et autres caractéristiques pertinentes des navires habilités à pêcher. Ces bâtiments doivent se conformer aux mesures de conservation et de contrôle établies dans les zones de pêche, si bien que chaque partie s'engage à prendre les dispositions nécessaires en vue d'assurer le respect par ses navires des obligations prévues dans l'accord. Le plus souvent, une coopération est envisagée de

47. Il a fallu recourir à une formule de « package deal » sur l'ensemble des revendications à la fin de 1983.
48. Ils concernent la Norvège, la Suède, les îles Féroë et, le dernier en date, la Finlande, *supra*, note 3.
49. La formule est reproduite à l'article 2 des quatre accords.

manière obligatoire en ce qui concerne la gestion et la conservation des stocks dans les zones de pêche de chacun des co-contractants, ainsi que pour les stocks d'intérêt commun même lorsqu'ils se trouvent dans des zones adjacentes aux zones de pêche couvertes par l'accord. S'agissant du règlement des différends, on a recours soit à la consultation mutuelle des parties (Norvège — Finlande — Îles Féroë), soit à une procédure d'arbitrage (Suède). Ces accords sont conclus pour des périodes d'au moins six ans (Norvège), voire de dix ans (Finlande), avec tacite reconduction.

En dépit de ces dispositions-type, on observera que certains accords de réciprocité présentent des traits particuliers en fonction de la situation économique des parties en cause, notamment de l'équilibre réciproque des prises ou selon que l'État concerné est plutôt demandeur (Finlande-Norvège) ou, au contraire, bien pourvu (Îles Féroë). L'accord avec la Norvège, par exemple prévoit la réciprocité (et donc l'accès mutuel) pour les poissons à chair blanche. Par contre, dans le cas où il n'y a pas de réciprocité complète, c'est-à-dire lorsque le quota de la Communauté dépasse celui dont bénéficie la Norvège, le quota communautaire devra être graduellement réduit pour rétablir la stricte réciprocité. L'accord de 1980 est explicite à cet égard en insistant tout particulièrement sur la nécessité de parvenir à un équilibre satisfaisant. Dans le même ordre d'idée, cet accord contient une clause du genre *rebus sic stantibus* puisqu'on y lit qu'il peut être suspendu en cas de distorsion grave affectant les structures de pêche de l'une ou l'autre des parties, si aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée dans un délai de trois mois par voie de consultation[50].

Quant à lui, l'accord signé avec les Îles Féroë, dont la pêche constitue la principale activité économique, est doublé par un accord commercial négocié au même moment et destiné à faciliter l'importation dans la Communauté des produits de la pêche de ces Îles. L'accord-cadre conclu avec les Îles Féroë tient compte de la situation juridique particulière de ces Îles par rapport à la Communauté. En effet, si les Îles Féroë jouissent d'une autonomie vis-à-vis du Danemark, elles n'en confient pas moins la gestion de leurs affaires étrangères au gouvernement local conjointement avec le gouvernement danois. Il existe ainsi une sorte de « *co-gestion dano-féroïanne* » qui a pour conséquence de faire participer le Danemark aux négociations à double titre : à la fois comme membre de

50. Il faut dire que la Norvège a été dès le départ un interlocuteur difficile pour la Communauté en matière de pêche ; à preuve, son refus d'adhérer en 1972 pour ce motif.

la Communauté et comme co-gérant des affaires des Îles [51]. Un contexte juridique similaire prévaut pour le Groenland depuis que ce territoire à la fois autonome et partie intégrante du Danemark s'est retiré de la Communauté. Là encore, l'accord de pêche conclu en 1985 avec les Dix fait intervenir le gouvernement du Danemark et le gouvernement local du Groenland. En l'espèce, il n'est toutefois pas question de réciprocité d'accès. Seuls les navires battant pavillon d'un État membre sont autorisés à opérer dans les eaux groenlandaises (les chalutiers français sont particulièrement intéressés, capturant 12 000 tonnes par an dans ces parages). En contrepartie, la Communauté s'engage, si ses possibilités d'accès sont estimées suffisantes, à importer les produits de la pêche du Groenland en exemption de droits de douane, de taxes d'effet équivalent et sans restrictions quantitatives.

B. — Les accords de compensation avec les pays en voie de développement

Treize accords de cette espèce sont à l'heure actuelle en cours d'application [52]. Deux ordres de considérations expliquent leur conclusion. D'une part, l'instauration à l'initiative de tous ces États tiers de zones de pêche exclusives de 200 milles. D'autre part, la présence des pêcheurs communautaires qui opèrent de façon traditionnelle au large des côtes d'Afrique du Nord et d'Afrique occidentale.

Pour ces accords, l'objectif recherché consiste à préserver les activités des navires européens (et de les accroître si possible), étant bien entendu que les États tiers en question ne disposent nullement de la capacité d'exploiter les ressources qui se trouvent dans leurs zones exclusives. C'est pourquoi le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir, dès 1977, des négociations en vue de la conclusion d'accords de pêche avec quatre États A.C.P. [53], à savoir le Sénégal, la Guinée-Bissau, la Mauritanie [54] et le Cap-Vert, afin de remplacer les accords passés autrefois par certains États membres (la France essentiellement).

51. C'est pourquoi l'accord signé en 1977 et approuvé par le Conseil seulement en 1980 s'intitule « Accord entre la Communauté européenne d'une part et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local des îles Féroë d'autre part », étant bien précisé dans le Préambule que le statut des îles les font à la fois autonomes et parties intégrantes d'un des États membres.
52. Voir *supra*, note 3.
53. Afrique — Caraïbes — Pacifique selon la terminologie des Conventions de Lomé.
54. Voir *infra*, Partie III.

En fin de compte, au terme d'une dizaine d'années, la Communauté est parvenue à conclure un nombre appréciable d'accords avec cette catégorie d'États. Les derniers en date manifestent d'ailleurs des préoccupations nouvelles. Ceux réalisés avec l'Angola et le Mozambique en 1987 sont destinés à se substituer aux accords passés avec ces pays par l'Espagne et le Portugal avant leur adhésion [55]. D'autres répondent au souci d'étendre vers l'océan Indien les potentialités communautaires (Madagascar, Comores). Certains, enfin, mettent en cause le cas particulier de la France non métropolitaine : l'accord avec la Dominique contient un protocole annexé prévoyant la réciprocité d'accès avec la Martinique et la Guadeloupe.

Ici encore, on constate que tous ces accords sont conçus sur le même modèle à quelques nuances près. L'accord avec le Sénégal, le premier conclu avec un pays en voie de développement, a servi de référence pour les autres négociés après lui. Par conséquent, il est inutile de détailler chacun de ces accords. Il suffit pour en avoir une vision exacte de prendre l'exemple de l'accord conclu avec le Sénégal en 1980 [56].

Cet accord prévoit que les navires de la Communauté sont autorisés à pêcher dans la zone sénégalaise moyennant l'obtention d'une licence délivrée sur demande de la Communauté par les autorités locales. Ces licences sont accordées après versement d'une redevance payable par les armateurs en fonction de la taille des navires et en considération du débarquement des captures en totalité ou en partie au Sénégal.

Ces redevances ne doivent surtout pas être confondues avec la compensation financière que la Communauté verse elle-même au Sénégal en contrepartie de l'accès de ses pêcheurs dans les eaux sénégalaises [57]. Cette compensation, qui est au centre du dispositif contractuel, et qui confère à l'accord sa qualification juridique, vient s'ajouter aux crédits de développement inscrits dans la Convention de Lomé ; mais elle en reste tout à fait distincte et ne saurait en rien réduire leur montant. Non remboursable, cette compensation est destinée à financer des projets et des services engagés sous la responsabilité du Sénégal se rapportant au domaine rural, principalement à la pêche maritime. Il s'agit essentiellement d'aider le Sénégal à développer sa propre flotte de pêche ; mais il est bien spécifié que l'État receveur peut librement disposer sans aucun contrôle

55. Cet accord a fait l'objet de nombreuses reconductions et autres protocoles provisoires.
56. Fixée à 2,5 milliards de francs dans l'accord de 1980, elle a été portée à 3 milliards dans le nouvel accord, approuvé le 31 janvier 1984 par le Conseil, *J.O.C.E.* du 8 février 1984, n° L 37, p. 50.
57. Il est également possible de prévoir des commissions mixtes de conciliation, comme c'est le cas dans l'accord avec Sao Tome et Principe.

des fonds octroyés par la Communauté à titre de compensation. C'est dire si les États membres de la Communauté participent ici à une coopération au développement à laquelle le Parlement européen a d'ailleurs été sensible puisqu'il a proposé qu'on aille encore plus loin dans ce sens en envisageant un développement conjoint des industries de pêche entre la Communauté et le Sénégal. À ce sujet, loin de voir dans la compensation financière une panacée, il s'est prononcé pour un programme de fournitures de navires au Sénégal, pour l'installation dans ce pays d'industries de transformation du poisson.

À lire l'accord passé avec le Sénégal, on relève au demeurant qu'un certain nombre de dispositions s'inscrivent dans cette perspective de coopération et de développement. Les navires chalutiers et thoniers de pêche fraîche sont tenus de débarquer au Sénégal la totalité de leurs captures. Des bourses de formation sont délivrées à des ressortissants sénégalais pour qu'ils améliorent leurs compétences et leurs connaissances dans le domaine de la pêche. De plus, les navires autorisés à pêcher dans les eaux sénégalaises sont tenus d'embarquer des inscrits maritimes sénégalais jusqu'à concurrence de 33 % de leur équipage. Cette obligation est modulée par les thoniers congélateurs en fonction de l'importance de l'activité dans la zone de pêche sénégalaise et de l'emploi de marins d'autres nationalités.

Quant au contrôle des activités de pêche dans la zone sénégalaise, plusieurs dispositions ont été adoptées. Les navires battant pavillon d'un État membre de la Communauté doivent informer les autorités locales de leurs captures à chaque entrée et sortie de la zone. Ils sont en outre tenus d'accepter à leur bord des observateurs désignés par le Sénégal, avec un remboursement forfaitaire payé par l'armateur.

Enfin, tous les différends qui pourraient naître de l'accord seront soumis à l'arbitrage[58].

III. — LES INCIDENCES DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA PÊCHE

D'une manière générale, le troisième élargissement de la Communauté a nécessité de longues et laborieuses tractations. À cet égard, le secteur de la pêche a constitué l'un des points les plus délicats de la négociation. C'est pourquoi le compromis intervenu en mars 1985 porte la marque de

58. *J.O.C.E.* du 29 août 1980, n° L 226, p. 18 (art. 10).

ces difficultés en prévoyant nombre de dispositions transitoires et de mesures dérogatoires[59]. Pour en saisir correctement la portée et la complexité, il convient de rappeler tout d'abord ce qu'était la situation des deux candidats à la veille de leur adhésion. On examinera ensuite en quoi les nouveaux venus ont modifié les données de la politique externe de la pêche.

A. — La situation de l'Espagne et du Portugal à la veille de l'adhésion

Sur ce point, il importe de distinguer d'emblée le cas espagnol du cas portugais dans la mesure où ils présentent des caractéristiques fondamentalement différentes.

En tant qu'État tiers, l'Espagne a très tôt recherché la conclusion d'un accord de pêche avec la Communauté. Dès mars 1977, elle sollicita l'ouverture de négociations qui aboutirent à un accord approuvé par le Conseil en 1980 seulement[60]. Cet engagement remplace ceux antérieurement souscrits entre l'Espagne et certains membres de la Communauté[61]. La succession de ces conventions dans le temps a du reste été un sujet de contestation qui a été examiné par les juridictions françaises car les instruments plus anciens ont fréquemment été invoqués par les pêcheurs espagnols arraisonnés dans la zone européenne dans le but d'écarter l'application des normes communautaires[62].

L'accord-cadre de 1980 se présentait formellement comme un accord de réciprocité d'accès puisque l'Espagne avait elle-même procédé à la

59. Voir le texte de l'acte d'adhésion, reproduit dans *J.O.C.E.* du 15 novembre 1985, p. 28 pour l'Espagne (art. 154 @ 176) et p. 81 pour le Portugal (art. 346 @ 363).
60. *J.O.C.E.* du 28 novembre 1980, n° L 322, p. 4.
61. Notamment l'accord général sur la pêche conclu entre la France et l'Espagne sous la forme d'un échange de notes, le 20 mars 1967. Aux termes de cet accord, les ressortissants espagnols jouissaient d'un « droit permanent » de pêche dans la zone de 6 à 12 milles s'étendant de la Bidassoa à Belle-Île.
62. Dans l'ensemble, les tribunaux correctionnels ont fait prévaloir le droit communautaire sur les conventions bilatérales antérieures, à l'exception du juge de Bayonne dans les affaires « Monte San Joan » et « Azcarete » jugées en décembre 1977 (Voir DAILLIER, *loc. cit. supra*, note 19, p. 456). Depuis lors, la Cour de Cassation ayant eu à connaître de la question a sollicité l'interprétation de la Cour de Luxembourg par voie de question préjudicielle. Dans un arrêt en date du 8 décembre 1981 ((1982) *R.G.D.I.P.* 561), les juges européens ont décidé que l'accord de 1980 s'est substitué aux engagements internationaux antérieurs de l'Espagne. La Cour de Cassation en a tiré les conséquences dans son arrêt du 30 novembre 1982 ((1984) *R.G.D.I.P.* 515).

création d'une zone exclusive de pêche en 1978. En vérité, il n'en était rien compte tenu du déséquilibre existant entre les pratiques de pêche et surtout des ressources dans les zones respectives. La zone espagnole, exploitée à l'excès, est devenue peu poissonneuse, si bien que l'Espagne n'a pas grand-chose à proposer à la Communauté. De ce fait, l'accord de 1980 reposait sur la notion d'équilibre satisfaisant des possibilités de pêche, ce qui, en clair, signifiait réduction progressive de l'effort de pêche espagnol dans la zone communautaire. Cette politique restrictive s'est notamment traduite par une réduction significative des quotas de capture d'année en année et par une limitation de plus en plus rigoureuse du nombre des navires espagnols autorisés à intervenir dans la zone communautaire[63]. Elle a suscité des contestations diplomatiques de la part du gouvernement de Madrid qui souhaitait être traité plus favorablement dans la perspective de l'adhésion. Elle a surtout occasionné des incidents avec la marine nationale française[64], laquelle a estimé que la présence espagnole dans les eaux européennes était souvent deux fois plus importante que ce que prévoyait les contingents annuels.

Les pêcheurs espagnols (principalement basques) justifiaient cette méconnaissance en arguant de la tradition historique. En vérité, ces violations étaient essentiellement liées à l'importance considérable de la flotte de pêche espagnole, dont la capacité excédait largement les possibilités offertes par l'accord de 1980. Cette flotte est la quatrième du monde par son tonnage, ce qui représente près des trois quarts de la capacité totale de la Communauté. Dans l'année précédant l'adhésion, on dénombrait au moins 110 000 pêcheurs espagnols (dont les trois quarts opéraient dans les eaux étrangères), 17 400 navires, dont 45 % avaient plus de vingt ans d'âge, contre environ 160 000 pour l'ensemble de la Communauté. Qui plus est, l'Espagne avait accru sa flotte de 50 % au cours des années soixante-dix en subventionnant la construction alors que, dans la même période, les Dix avaient réduit la leur de 30 % ... C'est dire si l'adhésion de ce pays se présentait sous un jour hautement problématique et impliquait que soient dégagées des solutions nuancées et par conséquent complexes.

63. À titre d'exemple, l'Espagne disposait de 300 navires dans la zone communautaire en 1980. Elle n'en comptait plus que 106 en 1984.

64. Le plus grave eut lieu le 7 mars 1984 dans le Golfe de Gascogne. Il opposa un aviso de la marine française à deux chalutiers espagnols déjà surpris à plusieurs reprises alors qu'ils opéraient sans licence à 100 milles de La Rochelle. Huit membres de l'équipage furent blessés à la suite du tir d'un projectile inerte. Sur cette affaire, voir R. JEANNEL, « Incident de pêche franco-espagnol du 7 mars 1984 dans le Golfe de Gascogne », (1986) *A.F.D.I.* 736.

De son côté, l'adhésion portugaise[65] était placée sous des auspices plus favorables car la situation économique de la pêche, la capacité d'exploitation ainsi que la zone économique exclusive créée en 1977 offraient cette fois des caractéristiques sensiblement différentes[66]. En effet, si le Portugal a connu une consommation de poisson par habitant qui a été la plus élevée du monde (40 kilogrammes par an), son industrie de la pêche s'est dégradée au fil des dernières années. Sa flottille a presque diminué de moitié depuis 1974 en raison de l'épuisement des pêches côtières et de la vétusté des bâtiments. De surcroît, la zone exclusive de pêche portugaise est très étendue : 474 600 milles carrés, soit 1 635 000 km (pour seulement 91 146 km de territoire terrestre) y compris Madère et les Açores qui représentent la moitié de cet espace maritime, lequel est le plus vaste de l'Europe bleue. Cette zone est de plus assez riche, même si les données scientifiques disponibles sont loin d'être satisfaisantes. Il s'agirait d'un potentiel global d'au moins 500 000 tonnes par an, tandis que le niveau des captures nationales s'élève à un peu plus de 200 000 tonnes annuelles. L'ensemble de ces éléments était donc de nature à inquiéter les Portugais au moment où eurent lieu les négociations d'adhésion. Ils pouvaient légitimement craindre, en vertu du principe communautaire du libre accès, que les quotas excédentaires de leur zone soient alloués à d'autres partenaires européens, au premier rang desquels figure bien évidemment l'Espagne[67].

B. — Les solutions adoptées dans l'acte d'adhésion

À la lumière des indications fournies à l'instant, il importe d'examiner maintenant le retentissement du nouvel élargissement sur la politique extérieure de la pêche. À ce propos, deux questions doivent retenir principalement l'attention. En premier lieu, le statut conféré aux nouveaux partenaires dans les eaux communautaires. En second lieu, le sort des accords de pêche que ces deux adhérents avaient souscrits avec des États tiers avant le 1er janvier 1986.

65. À propos du cas portugais, voir A. TAVARES DE PINHO, « Sur quelques problèmes se posant dans le secteur la pêche à l'occasion de l'adhésion du Portugal à la Communauté », (1984) *R.M.C.* 12.

66. Sans omettre le fait qu'à la différence de l'Espagne, le Portugal n'était pas lié par un accord de pêche avec la Communauté avant son adhésion.

67. Avec laquelle le Portugal était lié par un accord bilatéral. Pour sa part, l'acte d'adhésion assure la protection souhaitée par les Portugais dans la mesure où les pêcheurs espagnols ne pourront pas accéder au large des Açores et de Madère à moins que le Conseil n'en décide autrement ... à l'unanimité.

Sur le premier point, on se limitera à quelques brèves remarques[68], en signalant tout d'abord que le cas espagnol a très logiquement entraîné les conversations les plus ardues. Il est clair en outre que l'aspect formellement multilatéral de la négociation ne doit pas faire perdre de vue que cette dernière présentait une nette tendance au bilatéralisme: Français et Espagnols ont des intérêts concurrents dans les eaux (et sur les marchés) communautaires. Cela posé, il fallait, selon Madrid, en revenir à la situation existante en 1977 pour déterminer ce que serait la place occupée par les navires espagnols dans les eaux communautaires. Il s'agissait précisément de prendre pour référence le volume des captures réalisées par l'Espagne dans les eaux communautaires avant le 1er janvier 1977. Cette position se conçoit aisément car elle présente un double avantage pour l'Espagne: d'une part, les eaux en question constituaient à cette date des zones de haute mer où s'exerçait la liberté de la pêche. D'autre part, les limitations de plus en plus rigoureuses imposées par la Communauté dans l'accord de 1980 devenaient ainsi inopposables à l'Espagne. C'est pourquoi cette prétention fut combattue vigoureusement par les Dix qui invoquèrent l'« acquis communautaire » et firent valoir que Madrid se plaçait « dans un contexte international juridiquement périmé ».

À partir de là, l'Espagne dut composer avec cette donnée incontournable: dans la perspective de l'adhésion, loin d'être un futur État membre bénéficiant *ipso facto* d'un droit indiscutable d'accès, elle demeurait un État tiers lié par un accord antérieur (celui de 1980), lequel fixait par avance les conditions de sa participation à l'Europe bleue. En d'autres termes, les Dix avaient en 1980 préventivement déterminé (et progressivement réduit) le niveau des activités halieutiques du candidat et ce dernier ne pouvait que s'y conformer au moment de son adhésion.

Tel fut le sens du compromis dégagé en mars 1985. Si la diplomatie espagnole parvint quelquefois à obtenir des avantages nouveaux (sous la forme d'un accroissement de certains quotas), il reste que plusieurs restrictions antérieures ont été maintenues (limitation du nombre des navires par exemple). En outre, toute la mer du Nord est fermée aux opérateurs espagnols (et portugais) afin de ne pas remettre en cause l'équilibre trouvé auparavant entre les riverains concernés[69].

68. Voir l'article de J.N. BILLARD, « Le régime intracommunautaire de l'exercice des activités de pêche dans les espaces maritimes de l'« Europe bleue », dans cette revue, pour davantage de précisions.

69. Cela étant, il convient de préciser que des limitations ou des interdictions d'accès sont également prévues dans les zones espagnoles portugaises.

Sur le second point intéressant les accords conclus avec des tiers par les deux pays ibériques avant leur admission, « l'Acte d'adhésion prévoit la substitution de la Communauté aux pays candidats (...) moyennant quelques assouplissements nécessaires à la transition »[70]. Concrètement, trois hypothèses sont envisageables qui visent à maintenir et à développer les capacités externes dont disposaient les deux adhérents sans pour autant remettre en cause les intérêts extérieurs des Dix. Il s'agit tout d'abord de l'intégration pure et simple des accords bilatéraux antérieurs dans les accords passés par la Communauté dès lors que les États tiers seront les mêmes[71]. Il appartient ensuite à la Communauté de renégocier les accords toutefois conclus par l'Espagne et le Portugal lorsque les tiers n'étaient pas eux-mêmes en relation conventionnelle avec la Communauté. Ainsi en fut-il avec l'Angola et le Mozambique en 1987. De même, l'accord conclu entre l'Espagne et le Maroc étant arrivé à échéance le 31 juillet 1987, la Communauté et le Maroc viennent de procéder à un échange de lettres portant sur un régime transitoire de pêche dans l'attente d'un accord à plus long terme[72]. Enfin il est possible que certains engagements bilatéraux des nouveaux États membres soient maintenus tels quels pendant une durée indéterminée.

Pour en terminer avec cet aspect externe de l'adhésion, il convient encore de préciser que l'Espagne et le Portugal ont tout naturellement revendiqué leur intégration dans les accords déjà passés par la Communauté avec des tiers. Satisfaction théorique leur a été donnée mais il est bien entendu que l'acquis des Dix ne saurait être amputé par cette participation nouvelle. Il en résulte que les deux adhérents ne pourront obtenir les droits de pêche au titre des accords en cause que dans la mesure où les pays tiers concernés accepteront d'augmenter les quotas octroyés...

70. G. APOLLIS, « La réglementation des activités halieutiques dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal au Traité C.É.E. », (1985) *A.F.D.I.* 860.

71. Un tel cas de figure se présentera le 1er juillet 1989 lorsque viendront à expiration le même jour les accords Espagne — États-Unis et C.É.E. — États-Unis.

72. Cet accord vient d'être signé et approuvé par le Conseil le 29 février 1989. Cela porte à 21 le nombre des accords conclus à ce jour.