



Décision

dans l'affaire 989/2020/AMF portant sur le traitement par la Commission européenne de deux plaintes pour infraction relatives à des pratiques de pêche aux Pays-Bas

L'affaire concernait le traitement par la Commission européenne de deux plaintes pour infraction déposées contre les Pays-Bas concernant l'utilisation du courant électrique impulsif par des navires de pêche équipés de chaluts à perche. La plaignante y dénonçait principalement la menace systémique que représente la pêche impulsif pour la survie des écosystèmes marins et des communautés côtières qui en dépendent.

La Commission a exposé à la plaignante les raisons pour lesquelles elle estimait que l'infraction au droit de l'Union n'était pas constituée et l'a informée de son intention de clôturer l'affaire.

La Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu ou non d'engager une procédure d'infraction contre un État membre. Si la Médiatrice a reconnu l'importance de la question soulevée par la plaignante, elle a conclu à l'absence de mauvaise administration de la part de la Commission en ce qui concerne la manière dont celle-ci a motivé les mesures prises dans ce dossier. La Commission s'étant également expliquée sur le retard avec lequel elle a communiqué certains éclaircissements à la plaignante, la Médiatrice a estimé qu'il n'était pas justifié de poursuivre l'enquête sur ce point.

Contexte de la plainte

1. En octobre 2017, la plaignante, une organisation de la société civile française, a déposé auprès de la Commission européenne une plainte pour infraction contre les Pays-Bas. Cette plainte avait trait au nombre de dérogations accordées par les autorités néerlandaises pour l'utilisation du courant électrique impulsif par des navires de pêche équipés de chaluts à perche, la plaignante estimant que ce nombre n'était pas conforme aux prescriptions du règlement (CE) n° 850/98¹ (ci-après la «première plainte»). La plaignante dénonçait principalement la menace systémique que représente la pêche impulsif pour la survie des écosystèmes marins et des communautés côtières qui en dépendent.

¹ 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 du 27.4.1998, p. 1 (plus en vigueur). Consultable à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:01998R0850-20140101>.



2. En février 2019, la Commission a fait part à la plaignante de son intention de proposer l'ouverture d'une procédure formelle d'infraction contre les Pays-Bas. Elle a également indiqué à la plaignante qu'il incombait au collège des commissaires de statuer définitivement sur ce point².

3. En septembre 2019, la plaignante a déposé une nouvelle plainte pour infraction contre les Pays-Bas (la «seconde plainte»). La plaignante y faisait valoir que le nombre de dérogations accordées par les autorités néerlandaises excédait le plafond autorisé par le nouveau règlement (UE) 2019/1241³, qui avait entre-temps remplacé le règlement (CE) n° 850/98. La Commission a informé la plaignante que sa seconde plainte portait sur des points qui l'avaient déjà conduite à engager un dialogue EU Pilot⁴ en vue d'obtenir de la part des Pays-Bas des informations pertinentes. La Commission a indiqué qu'elle informerait la plaignante de l'état d'avancement du dossier dans un délai indicatif de vingt semaines.

4. La plaignante a demandé à la Commission de l'informer sur l'état d'avancement de sa seconde plainte en mars 2020. La Commission lui a répondu qu'elle n'était pas encore en mesure de l'informer de manière précise sur l'état d'avancement du dossier étant donné qu'elle était encore en train d'analyser les informations complémentaires qu'elle avait obtenues des Pays-Bas dans le cadre du dialogue EU Pilot.

5. Mécontente de la manière dont la Commission avait traité ses plaintes, la plaignante a saisi la Médiatrice en juin 2020.

L'enquête

6. La Médiatrice a ouvert une enquête et demandé à la Commission:

- 1) d'indiquer à la plaignante si elle avait pris la décision d'engager une procédure d'infraction au titre de la première plainte;
- 2) d'informer la plaignante sur l'état d'avancement de sa seconde plainte.

7. Au cours de l'enquête, la Médiatrice a reçu la réponse de la Commission, puis les observations formulées par la plaignante en réponse aux arguments de la Commission.

²Voir point 9 de l'annexe à la communication de la Commission — «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», consultable à l'adresse suivante: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119(01))

³Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, JO L 198, 25.7.2019, p. 105, consultable à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32019R1241>.

⁴ En septembre 2019, sous la référence EUP (2019) 9494. EU Pilot est un dialogue informel qui se noue entre la Commission et un État membre sur des questions liées à d'éventuelles infractions au droit de l'Union. Le dispositif «EU Pilot» a pour objet de remédier aux atteintes portées au droit de l'Union à un stade précoce, ce qui permet d'éviter la mise en œuvre d'une procédure formelle d'infraction.



Arguments présentés à la Médiatrice

8. En ce qui concerne sa première plainte, la plaignante estime qu'il est inadmissible que, plus d'un an après avoir manifesté son intention de proposer l'ouverture d'une procédure formelle d'infraction contre les Pays-Bas, la Commission n'ait pas encore engagé cette procédure. La plaignante estime également excessif le délai de traitement de sa seconde plainte.

9. La Commission explique qu'il lui a fallu réévaluer la première plainte de la plaignante à la lumière du nouveau règlement (UE) 2019/1241 entré en vigueur en août 2019. Le nouveau règlement met à la charge des États membres de nouvelles obligations relatives aux conditions spécifiques à respecter durant la période de transition précédant l'interdiction de la pêche au chalut associé au courant électrique impulsif dans toutes les eaux de l'Union.

10. La Commission a engagé un dialogue EU Pilot en septembre 2019 et demandé à ce titre aux Pays-Bas de lui communiquer des informations sur les mesures qu'ils entendaient mettre en œuvre pour se conformer au nouveau règlement. Les points soulevés dans la seconde plainte relevaient de ce dialogue EU Pilot et la plaignante en a été informée (voir note de bas de page n° 4).

11. En juillet 2020, la Commission a conclu que les Pays-Bas étaient en conformité avec les obligations juridiques établies par le nouveau règlement⁵. La Commission a demandé aux Pays-Bas de lui communiquer, avant la fin de l'année 2020, des rapports détaillés sur les contrôles effectués sur la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1241. La Commission a informé la plaignante de son intention de clôturer les deux plaintes et a accordé à celle-ci quatre semaines pour lui communiquer toute observation éventuelle⁶.

12. La plaignante a présenté ses observations en août 2020. Elle estime que la Commission interprète le règlement (UE) 2019/1241 de manière erronée et que les Pays-Bas sont toujours en infraction avec le droit de l'Union⁷. La plaignante ajoute que les Pays-Bas ont attaqué le règlement (UE) 2019/1241 devant les juridictions européennes⁸.

⁵Selon la Commission, «les Pays-Bas n'ont délivré au total que 22 autorisations de pêche permettant l'utilisation du courant électrique impulsif et il n'est pas prévu de délivrer de nouvelles autorisations. [...] Les autorités néerlandaises ont pris les mesures nécessaires pour qu'à aucun moment, le nombre de navires autorisés ayant simultanément recours au courant électrique impulsif ne soit supérieur à 15 [...]. Les services de la Commission estiment que ce système devrait garantir le respect des prescriptions légales, y compris celle qui limite à 5 % la part de la flotte de chalutiers à perche autorisée à pêcher avec un chalut associé au courant électrique impulsif, tel que prévu dans l'annexe V partie D des Mesures Techniques, Règlement 2019/1241 ».

⁶ Conformément au point 10 de l'annexe à la communication de la Commission - «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» (voir note de bas de page n° 2).

⁷Selon la plaignante, le règlement (UE) 2019/1241 vise, non pas le nombre maximal de navires autorisés à opérer simultanément, mais le nombre total de navires autorisés à recourir au courant électrique impulsif. La plaignante a publié une étude indiquant qu'au moins 27 navires de pêche néerlandais avaient admis avoir eu recours au courant électrique impulsif en 2019. Consultable à l'adresse suivante: <https://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2020/09/au---dela---illegal.pdf>

⁸ Voir recours introduit le 4 octobre 2019 – Royaume des Pays-Bas/Conseil de l'Union européenne, Parlement européen (affaire C-733/19), consultable à l'adresse suivante: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221628&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12239572>



L'évaluation de la Médiatrice

13. La Commission contrôle l'application, la mise en œuvre et l'exécution effectives du droit de l'Union par les États membres⁹. Lorsqu'un État membre manque à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités de l'Union, la Commission, en sa qualité de «gardienne des traités», a la possibilité d'engager une «procédure d'infraction» pour mettre fin à l'infraction.

14. La Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu ou non d'engager une procédure d'infraction contre un État membre¹⁰.

15. La Médiatrice a toujours considéré que son rôle **se limitait**, dans ce cas de figure, à **vérifier si la Commission avait fait preuve de diligence et respecté le principe de bonne administration**. Il lui appartient à ce titre d'examiner si la Commission a dûment justifié sa position concernant la plainte pour infraction¹¹ et si la plaignante a eu la possibilité de formuler des observations sur la position de la Commission avant que celle-ci ne clôture l'affaire¹².

16. Dans sa lettre de février 2019, la Commission a expliqué, à juste titre, qu'il incombait au collège des commissaires de statuer définitivement sur la proposition d'engager une procédure formelle d'infraction contre les Pays-Bas. La Médiatrice note que les négociations relatives à l'adoption d'un nouveau règlement destiné à remplacer le règlement (CE) n° 850/98 ont commencé au cours de ce même mois. Le nouveau règlement (UE) 2019/1241 est entré en vigueur en août 2019.

17. Comme indiqué supra, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu ou non d'engager une procédure d'infraction contre un État membre. Le rôle de la Médiatrice est de garantir que la Commission a expliqué sa position de manière claire et exhaustive à la plaignante. La Médiatrice estime que la Commission a expliqué comme il se doit les raisons qui l'ont conduite à clôturer les deux plaintes pour infraction. Si la Médiatrice reconnaît l'importance de la question soulevée par la plaignante, à savoir la préservation des écosystèmes marins et des communautés côtières, il ne lui appartient pas de se prononcer sur le fond de l'explication fournie à la plaignante. La Médiatrice relève également qu'à cet égard, les juridictions européennes pourraient être conduites à se prononcer sur le droit de l'Union applicable en la matière (voir note de bas de page n° 8).

18. La Médiatrice regrette que la plaignante n'ait reçu d'explications quant à la nécessité de réévaluer la première plainte au regard du nouveau règlement qu'en juillet 2020, soit après son intervention.

⁹ Article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁰ Arrêt de la Cour du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, point 11, dans l'affaire C-247/87, disponible à l'adresse suivante:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95545&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=22402118>

¹¹ Conformément au point 7 de l'annexe à la communication de la Commission - «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» (voir note de bas de page n° 2).

¹² Conformément au point 10 de l'annexe à la communication de la Commission - «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» (voir note de bas de page n° 2).



19. La Commission a informé la plaignante de l'état d'avancement du dialogue EU Pilot relatif à sa seconde plainte. Il est vrai que la Commission n'a pas respecté le délai de vingt semaines qui lui était imparti pour informer la plaignante de l'état d'avancement du dialogue EU Pilot en cours (voir point 3). Elle a cependant expliqué que ce retard était lié à la nécessité d'analyser les informations complémentaires qu'elle avait obtenues des Pays-Bas.

20. La Commission n'a toujours pas répondu aux observations formulées par la plaignante à propos de la lettre l'informant de l'intention de la Commission de clôturer les deux plaintes. Dans sa réponse à la Médiatrice, la Commission a expliqué qu'elle avait l'intention de clôturer les dossiers, sous réserve toutefois que les autorités néerlandaises lui communiquent, avant la fin de l'année 2020, des rapports détaillés sur les contrôles effectués sur la mise en œuvre des mesures prises pour se conformer au règlement (UE) 2019/1241. La Médiatrice ne doute pas que la Commission fera part à la plaignante de ses conclusions, une fois qu'elle aura analysé ces rapports. De même, la Médiatrice est certaine que la plaignante recevra une réponse à ses observations avant que la Commission ne décide de clôturer les affaires en question.

Conclusion

Au vu des résultats de l'enquête, la Médiatrice clôture la présente affaire en formulant la conclusion suivante:

Il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part de la Commission européenne en ce qui concerne la teneur des réponses apportées à la plaignante. La Commission s'est expliquée sur le retard avec lequel elle a communiqué certains éclaircissements à la plaignante, de sorte qu'il n'est pas justifié de poursuivre l'enquête sur ce point.

La plaignante et la Commission européenne seront informées de la présente décision.

Emily O'Reilly
Médiatrice européenne

Strasbourg, 25/01/2021