

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans l'affaire 865/2008/OV - Erreur administrative alléguée concernant les quotas de pêche dans l'ouest de l'Écosse

Décision

Affaire 865/2008/OV - **Ouvert le** 09/04/2008 - **Recommandation le** 16/02/2009 - **Décision le** 15/01/2010

Afin de protéger la durabilité des pêches de l'Union européenne, le législateur communautaire peut adopter des mesures visant à limiter les efforts de pêche au sein de l'Union. Dans le règlement du Conseil fixant le nombre de jours de pêche dans les eaux communautaires pour l'année 2007, le nombre de jours attribués à une catégorie spécifique de navires pêchant dans l'ouest de l'Écosse a été réduit de 10 %, passant de 280 jours en 2006 à 252. Par conséquent, la *Clyde Fishermen's Association* (Association des pêcheurs de la Clyde), qui représente les pêcheurs de la région concernée, a saisi le Médiateur. Le plaignant a fait valoir que ladite réduction résultait d'une erreur administrative commise par la Commission européenne dans un «document informel» qui constituait la base des discussions relatives à ce sujet au sein du Conseil. Selon le plaignant, la Commission a interverti par erreur les colonnes pertinentes concernant l'ouest de l'Écosse et la mer du Nord dans un tableau présentant les réductions proposées.

Dans son avis, la Commission a avancé que ladite réduction avait été examinée et approuvée par les États membres et qu'aucune erreur administrative n'avait été commise.

Ayant examiné de près le document informel, le Médiateur a constaté que même si ledit tableau incluait une proposition visant à réduire les jours de pêche pour l'ouest de l'Écosse, les explications données dans ce document ne prévoyaient pas une telle réduction. Le Médiateur a ainsi conclu qu'une erreur administrative avait effectivement été commise. Dès lors, il a émis un projet de recommandation à l'intention de la Commission, invitant celle-ci à reconnaître l'erreur et, dans la mesure du possible, à prendre des mesures correctives.



La Commission a rejeté le projet de recommandation. Elle a réaffirmé son point de vue selon lequel la proposition concernée avait été faite de façon délibérée et reposait sur des éléments de preuve scientifiques démontrant la situation critique du cabillaud dans l'ouest de l'Écosse. La Commission a également déclaré que le document informel n'était pas pertinent, étant donné qu'il avait été remplacé par sa proposition officielle aux fins du règlement du Conseil. De plus, quand bien même une erreur eût été commise, il ne serait plus possible de prendre des mesures correctives.

Dans sa décision, le Médiateur a souligné que le fait que le document informel ait été remplacé par la proposition législative officielle de la Commission ne signifiait pas qu'il n'était plus nécessaire d'examiner une mauvaise administration éventuelle concernant le document informel. Le Médiateur a en outre constaté que les éléments de preuve disponibles montraient que les organismes d'experts avaient recommandé de ne pas pêcher de cabillaud en 2007, tant dans l'ouest de l'Écosse que dans la mer du Nord. Cependant, dans le document informel, la Commission n'a pas opté pour une interdiction totale, mais a proposé d'effectuer des réductions en ce qui concerne les flottes qui ont le plus de répercussions sur les stocks de cabillaud. Pour ce qui est de l'ouest de l'Écosse, la Commission a considéré que cette réduction s'appliquait aux flottes représentant plus de 50 tonnes de prises de cabillaud. Toutefois, la catégorie de navires concernés par la présente affaire ne semblait pas faire partie de ce groupe. Le Médiateur a dès lors confirmé son avis selon lequel une erreur administrative semblait avoir été commise. Les arguments de la Commission quant à l'impossibilité de prendre des mesures correctives s'étant avérés raisonnables, le Médiateur a clôturé l'affaire en formulant un commentaire critique.

LES ANTÉCÉDENTS DE LA PLAINTE

1. La présente plainte a été déposée par une association de pêcheurs basée en Écosse. Au moment du dépôt de la plainte, l'association comptait 68 membres, qui possèdent tous des navires de pêche et dont la majorité sont basés dans le sud-ouest de l'Écosse.
2. En décembre 2002, le Conseil a adopté, dans le cadre du plan de pêche annuel de l'UE pour 2003, un sous-plan dont l'objectif était de rétablir des stocks de cabillaud sains et durables dans des zones telles que l'ouest de l'Écosse et la mer du Nord. Ce sous-plan s'intitulait le plan de reconstitution de la morue (RPC) et visait à réduire le nombre de jours de pêche alloués à certains groupes de navires. Les limitations de l'activité de pêche sont réexaminées chaque année par le Conseil, sur la base d'une proposition présentée par la Commission. Les zones de pêche de l'ouest de l'Écosse sont couvertes par de telles limitations depuis 2003.
3. La catégorie visée par la présente plainte concerne les navires de pêche qui utilisent un type d'engin de pêche appelé chalut démersal. Le maillage opérationnel du filet utilisé pour un tel chalut se situe entre 70 et 90 mm. Selon les antécédents de pêche signalés en 2002, ces navires avaient une capture dans laquelle le cabillaud, la plie et la sole représentaient moins de 5 % du total débarqué. Dans les documents officiels, cette catégorie de navires est appelée «



4.a.ii/8.1.d».

4. Pour l'année 2006, le tableau I («maximum de jours qu'un navire peut être présent en 2006 dans une zone par engin de pêche») de l'annexe II A du règlement 51/2006 du Conseil [1] a alloué 280 jours de pêche à cette catégorie de navires opérant soit dans l'ouest de l'Écosse, soit en mer du Nord. Dans le tableau correspondant, l'allocation de l'ouest de l'Écosse figure à la colonne 2.d, tandis que l'allocation équivalente pour la mer du Nord se trouve dans la colonne 2.b-2. Pour l'année 2007, l'annexe II A du règlement 41/2007 du Conseil [2] a réduit les jours de pêche pour cette catégorie de navires à 252 (10 % de moins qu'en 2006) en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse. En revanche, le nombre de jours de pêche pour la mer du Nord est resté à 280 jours.

5. La Commission avait initialement proposé une réduction de 25 % des jours de pêche. Cette proposition reposait sur une évaluation du nombre de captures de cabillaud déclarées par chaque État membre. Cette évaluation a été réalisée par le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP).

6. Le 23 novembre 2006, lors d'une réunion du groupe de travail du Conseil consacré à la pêche, la Commission a informé les États membres du projet de proposition qu'elle soumettrait au Conseil pour adoption lors de sa session de décembre. La Commission a énuméré les catégories d'engins de pêche qui seraient concernées, y compris la catégorie 4.a.ii/8.1.d.

7. Le 30 novembre 2006, lors d'une nouvelle réunion du groupe de travail du Conseil consacré à la pêche, la Commission a présenté le document *non-papier no 3*, qui a été considéré comme un point de départ pour la poursuite des négociations avec les États membres. L'objectif des calculs énoncés dans le Non-Papier était d'identifier les engins de pêche qui représentaient les proportions les plus élevées de cabillaud capturés chaque année. L'examen a été divisé en deux parties. La première a identifié les dispositifs qui ont capturé plus d'un tonnage spécifique de cabillaud (par exemple, plus de 500 tonnes pour la mer du Nord). Le second portait uniquement sur la mer du Nord et le Skagerrak et a examiné le nombre d'individus capturés. Le non-papier comprenait un tableau qui ne précisait pas le nombre maximal de jours de pêche, mais indiquait les catégories qui seraient affectées par la réduction du nombre de jours de pêche. Les cases correspondantes ont été mises en évidence en couleur grise dans le tableau.

8. En ce qui concerne la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d, et en accord avec la Commission, le document 16991/06 du Conseil a été soumis aux États membres pour examen concernant un *premier compromis*. Cela prévoyait de limiter l'activité de pêche dans l'ouest de l'Écosse à 210 jours de pêche, c'est-à-dire 25 % de moins qu'en 2006. Dans ce document, le nombre de 210 jours de pêche figure dans la case qui a été mise en évidence en gris dans le tableau figurant à la page 12 du non-papier no 3 de la Commission et correspondant à l'ouest de l'Écosse. Pour la case correspondant à la mer du Nord, qui n'a pas été mise en évidence en gris dans le même tableau, le document 16991/06 ne proposait aucune réduction du nombre de jours de pêche par rapport au nombre de jours de pêche en 2006, qui était de 280. En ce qui concerne plusieurs autres catégories de navires, d'autres cases du document 16991/06 du Conseil, correspondant



aux cases surlignées en gris dans le non-papier no 3 de la Commission, envisageaient également des réductions, quoique à des taux différents, pour une ou plusieurs zones géographiques. Dans le cadre d'un *deuxième compromis*, la Commission est convenue de limiter à 12 % la réduction proposée des jours de pêche pour les navires correspondant à la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse, à 246 jours de pêche.

9. Enfin, dans le cadre d'un *troisième compromis*, la Commission a accepté d'appliquer un taux de réduction de seulement 10 % aux appareils relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d. En conséquence, il a été envisagé dans le document 17046/06 du Conseil de limiter à 252 jours de pêche l'activité de pêche des navires relevant de cette catégorie. Ce chiffre figure dans le tableau 1 de l'annexe II A du règlement 41/2007, qui a été adopté par le Conseil le 21 décembre 2006. En janvier 2007, l'administration écossaise a informé le plaignant des résultats de la réunion du Conseil. Toutefois, aucune précision n'a été apportée concernant la réduction des jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d.

10. Le plaignant, mécontent de ce changement, a écrit à l'administration écossaise en janvier 2007. Ce dernier a répondu en fournissant au plaignant une copie du non-papier no 3 de la Commission. En ce qui concerne le calcul contenu dans ce document, l'administration écossaise a estimé qu'une erreur avait été commise. Plus particulièrement, elle a souligné que les chiffres relatifs à la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires figurant dans les colonnes 2.b (à savoir 280 jours de pêche) et 2.d (252 jours de pêche) du tableau I de l'annexe I A du règlement 41/2007 auraient dû être échangés et que cette erreur n'a pas été constatée lors des négociations finales lors de la session du Conseil concernée de décembre 2006. L'administration écossaise a en outre souligné que la même erreur s'était produite par rapport à la catégorie 4.a.v/8.1.d, où les informations figurant dans les deux colonnes étaient également échangées. L'erreur étant d'ordre administratif plutôt que politique, l'administration estime qu'elle devrait être corrigée par une action administrative plutôt que par une intervention politique.

11. Tout au long de l'année 2007, les discussions se sont poursuivies avec la Commission sur cette question. Toutefois, les services de la Commission ont refusé d'admettre qu'une erreur avait été commise. En novembre 2007, le plaignant a écrit aux ministres du Royaume-Uni, au commissaire Borg (Pêches et affaires maritimes) et au directeur général de la Commission chargé de la pêche et des affaires maritimes, demandant leur aide pour que l'injustice alléguée soit corrigée.

12. Dans leurs réponses au plaignant des 10 et 21 janvier 2008, le commissaire et le directeur général ont souligné que la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d avait contribué de manière substantielle aux captures de cabillaud juvénile dans l'ouest de l'Écosse et constituait donc un candidat à des réductions de l'activité de pêche. Selon eux, cela avait été discuté et approuvé par les États membres lors de la session du Conseil de décembre 2006. Le commissaire a également souligné que les chiffres avaient été à nouveau vérifiés et qu'il semblait qu'aucune erreur n'avait été commise.



L'OBJET DE L'ENQUÊTE

13. Selon le plaignant, la Commission a fondé sa réponse sur les conclusions contenues dans sa non-papier no 3 pour démontrer que la réduction des jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse était correcte. Toutefois, ces conclusions ne concernaient pas l'ouest de l'Écosse, mais la mer du Nord. Le plaignant a fait référence à des messages envoyés par la Commission à la représentation permanente du Royaume-Uni, qui ont été transmis à l'administration écossaise. En ce qui concerne le critère relatif au nombre d'individus de cabillaud capturés (sur la base de la mortalité des jeunes poissons), le plaignant a fait valoir qu'il n'était pas appliqué à l'ouest de l'Écosse, mais plutôt à la mer du Nord/Skagerrak.

14. Le 25 mars 2008, le plaignant s'est adressé au Médiateur. L'allégation et l'allégation du plaignant étaient les suivantes:

- Le plaignant a allégué — et a affirmé que la Commission devait accepter — qu'elle avait commis une erreur administrative, c'est-à-dire qu'elle a utilisé les chiffres erronés en deux colonnes pour recommander au Conseil de réduire pour l'année 2007 le nombre de jours de pêche pour les navires de la catégorie « 4.a.ii/8.1.d » de 280 à 252 pour l'ouest de l'Écosse.
- Le plaignant a demandé à la Commission de prendre les mesures appropriées pour rectifier l'erreur qu'elle avait commise.

L'ENQUÊTE

15. La plainte a été transmise à la Commission pour avis. La Commission a transmis son avis le 27 juin 2008. L'avis a été transmis au plaignant, qui a transmis ses observations le 18 août 2008.

16. Le 16 février 2009, le Médiateur a adressé un projet de recommandation à la Commission. La Commission a transmis son avis circonstancié le 18 juin 2009. L'avis circonstancié a été transmis au plaignant, qui a transmis ses observations le 20 juillet 2009.

ANALYSE ET CONCLUSIONS DU MÉDIATEUR

Remarques préliminaires

17. Dans sa lettre à la Commission du 9 avril 2008 ouvrant l'enquête, le Médiateur a souligné que le présent grief concernait une prétendue erreur administrative relative à une proposition de la Commission, qui a constitué la base d'un règlement adopté ultérieurement par le Conseil. Conformément à l'ancien article 195 du traité CE (qui est devenu l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), le Médiateur ne peut enquêter que sur les cas de mauvaise administration. Il n'est donc pas en droit d'examiner le bien-fondé de la législation communautaire. Toutefois, le plaignant a fait valoir que la présente affaire concernait une erreur



administrative dans la proposition de la Commission. Le Médiateur a donc considéré qu'à première vue, il serait possible de distinguer entre le règlement en tant que tel et la production de certaines données qui ont finalement été incluses dans le règlement. Dans ces circonstances, le Médiateur a jugé approprié d'ouvrir une enquête afin de clarifier la question. Dans ses lettres adressées à la Commission et au plaignant, le Médiateur a indiqué qu'il ne prendrait donc pas sa décision finale sur la question de savoir si la présente plainte relevait de son mandat tant qu'il n'aurait pas reçu l'avis de la Commission.

18. Dans son avis, la Commission n'a pas commenté ce qui précède ni mis en doute la recevabilité de la plainte [3] . Dans ces circonstances, le Médiateur estime que la présente plainte relève effectivement de son mandat.

A. Allégation d ' une erreur administrative et réclamation correspondante

Arguments présentés au Médiateur

19. Le plaignant a allégué que la Commission avait commis une erreur administrative, à savoir utiliser des chiffres erronés en deux colonnes, en recommandant au Conseil de réduire pour l'année 2007 le nombre de jours de pêche pour les navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d de 280 à 252 pour l'ouest de l'Écosse. Elle a demandé à la Commission de prendre les mesures appropriées pour rectifier l'erreur qu'elle a commise.

20. Dans son avis, la Commission a indiqué que, au cours du processus de révision de l'annexe II, l'évolution du nombre de jours de pêche pour les navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d était fondée sur des critères étayés par des preuves scientifiques et techniques. Selon les données fournies par les États membres et analysées par le CSTEP, les navires appartenant à la catégorie 4.a.ii/8.1.d ont capturé plus de 50 tonnes de cabillaud dans l'ouest de l'Écosse. De ces morues, plus de 10000 individus étaient âgés de 1 [4] et plus de 4000 individus étaient âgés de 2 ans en 2005, année de référence. Au cours de la même année, le cabillaud âgé de 1 et 2 ans représentait plus de 95 % de l'ensemble des individus de cabillaud capturés dans l'ouest de l'Écosse par des navires 4.a.ii/8.1.d. Tant avant les réunions du groupe de travail du Conseil que lors des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail du Conseil, au Coreper et en plénière du Conseil, tous les éléments ont été soumis aux États membres à différents stades de la négociation. La réduction du nombre de jours de pêche pour les navires appartenant à la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse a été effectuée conformément aux taux de réduction convenus au cours de ces étapes de la négociation. À l'issue du processus, le troisième compromis a été adopté par les États membres.

21. La Commission a conclu que la décision adoptée par le Conseil en décembre 2006 était le résultat d'une discussion approfondie entre les États membres et la Commission, étayée par les dernières preuves scientifiques et techniques disponibles. Elle n'est donc pas d'accord avec l'allégation du plaignant selon laquelle une erreur administrative s'est produite soit en ce qui concerne la proposition de la Commission, soit au cours du processus d'adoption. En



conséquence, la Commission a demandé au Médiateur de clore l'affaire.

22. Dans ses observations, le plaignant a admis que le tableau figurant dans la case «Non-Papier no 3» contenait la case correspondante surlignée en gris. Le plaignant a également admis que les premier, deuxième et troisième compromis proposaient des réductions dans la catégorie concernée. Il a toutefois souligné que la table et les compromis n'avaient été mis à sa disposition que récemment. Ni elles, ni les non-papier no 3, n'ont été mises à sa disposition avant l'adoption du règlement no 41/2007.

23. De l'avis du plaignant, la Commission ne pouvait ignorer ce qui était contenu dans son propre non-papier no 3. La Commission n'a fourni aucune explication quant aux raisons pour lesquelles il n'y avait pas de référence dans le texte du non-papier à la catégorie 4.a.ii/8.1.d concernant l'ouest de l'Écosse. Le plaignant s'est demandé si la Commission aurait pu confondre, en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, la catégorie 4.a.ii/8.1.d avec la catégorie 4.a.iv/8.1.d, qui a été identifiée à la page trois dudit non-papier. Un exercice relatif aux individus de cabillaud capturés y a effectivement été mentionné, mais il s'agissait de la mer du Nord. Dans le cadre de cet exercice, la catégorie 4.a.ii/8.1.d a été identifiée comme ayant capturé plus de 400000 individus de cabillaud en mer du Nord. Le non-papier a donc suggéré de réduire le nombre de jours de pêche en ce qui concerne la mer du Nord pour les navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d. Nonobstant cette recommandation, l'encadré correspondant à ladite catégorie n'a pas été mis en évidence en gris dans le tableau de la page 12 du non-papier no 3, pas plus qu'une telle réduction n'a été envisagée dans les compromis examinés lors des sessions du Conseil. En ce qui concerne la mer du Nord, le règlement no 41/2007 ne prévoyait aucune réduction pour 2007 du nombre de jours de pêche attribués à la catégorie 4.a.ii/8.1.d, comme cela avait été fait en 2006.

24. Le plaignant a fait valoir que la Commission a clairement indiqué que les réductions avaient été présentées dans le texte du non-papier no 3. Elle a toutefois ajouté qu'aucune référence à la catégorie 4.a.ii/8.1.d n'a pu être trouvée dans ce texte en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse. Si, comme l'a fait valoir la Commission, les données relatives à la pêche au cabillaud dans l'ouest de l'Écosse ont été fournies par les États membres et analysées par le CSTEP et si, en conséquence, une proposition de réduction du nombre de jours de pêche était nécessaire, cette proposition aurait dû être présentée dans le non-pape no 3. Le plaignant a souligné que la Commission n'avait pas expliqué pourquoi une telle proposition n'avait pas été présentée dans le Non-Papier en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse. En revanche, le non-papier contenait une référence claire à la catégorie pertinente en ce qui concerne la mer du Nord, avec une recommandation tout aussi claire de réduction. Cela n'a toutefois pas été adopté par la suite.

25. Le plaignant a fait valoir que le fait que les États membres en général, et le Royaume-Uni en particulier, n'aient pas remarqué qu'une erreur avait été commise n'excusait pas l'erreur administrative de la Commission. Il partage l'avis de la Commission selon lequel les réductions proposées doivent être fondées sur des preuves scientifiques. Le plaignant a ajouté que, si d'autres éléments de preuve étaient requis pour étayer son allégation selon laquelle une erreur administrative s'était produite, à la suite d'une confusion entre les catégories et entre les domaines, il a été fourni par le fait que la même erreur a été répétée en ce qui concerne la



catégorie 4.a.v/8.1.d. Le plaignant a conclu en invitant le Médiateur à demander à la Commission de prendre des mesures pour inverser l'effet de l'erreur.

L'évaluation du Médiateur aboutissant à un projet de recommandation

26. Le Médiateur a noté que les 252 jours de pêche alloués aux navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d pour l'ouest de l'Écosse à l'annexe II A du règlement 41/2007 (contre 280 jours pour 2006) étaient le résultat d'une proposition de la Commission, qui a ensuite été adoptée par le Conseil. Le document pertinent de la Commission à cet égard est le document *non-papier no 3 de la Commission, du 30 novembre 2006*, qui a été examiné lors du groupe de travail du Conseil le même jour et a servi de base à de nouvelles discussions entre les États membres.

27. Le non-papier énumère les principales modifications suggérées par la Commission en ce qui concerne les annexes IIA, IIB et IIC du règlement (CE) no 51/2006. Les parties pertinentes pour la présente enquête sont les pages 2 à 4 du Non-Papier, ainsi que la page 12, qui contient le projet de tableau avec les jours de pêche maximaux prévus pour 2007 pour les différentes catégories de navires dans les quatre zones géographiques suivantes: (1) Kattegat; 2° la mer du Nord, subdivisée en trois sous-colonnes (y compris le Skagerrak); 3) la mer d'Irlande; et (4) l'ouest de l'Écosse. Le tableau du Non-Papier ne contenait pas encore les chiffres exacts des jours de pêche maximaux, puisque le taux de réduction faisait toujours l'objet d'une consultation interministérielle. Toutefois, les cases concernant les catégories et les zones pour lesquelles une réduction du nombre de jours de pêche avait déjà été proposée par la Commission ont été mises en évidence en gris. En ce qui concerne la catégorie 4.a.ii/8.1.d, la case correspondant à l'ouest de l'Écosse était grise, ce qui signifie qu'une réduction a été proposée par rapport au chiffre de 280 jours en mer fixé pour 2006.

28. Selon le Non-Papier, la réduction des jours de pêche résultant de l'interprétation du PRC serait plus efficace si elle s'appliquait uniquement aux flottes représentant la majorité de la mortalité des poissons. Sur cette base, les flottes représentant les captures de cabillaud (en tonnes) au-delà d'un seuil donné ont été sélectionnées. Les seuils eux-mêmes dépendaient de la quantité totale de cabillaud capturée dans les quatre zones concernées. Sur la base des données recueillies par le STEC, quatre tableaux géographiques correspondant aux quatre zones géographiques ont été établis et répertoriant les catégories de navires qui ont dépassé les seuils en tonnes (pages 2 à 3 du Non-Papier). En ce qui concerne l'ouest de l'Écosse (pour lequel le seuil fixe était de 50 tonnes de cabillaud), la catégorie de navires 4.a.ii/8.1.d n'était pas répertoriée dans ce tableau. Cela signifiait qu'il ne faisait pas partie des catégories de navires captant plus de 50 tonnes de cabillaud et ne serait donc pas pris en considération pour une éventuelle réduction des jours de pêche.

29. Les quatre tableaux géographiques du Non-Papier ont été suivis d'un cinquième tableau (page 4). Ce tableau ne concernait que la mer du Nord et le Skagerrak, pour lesquels un deuxième exercice a été effectué pour sélectionner des dispositifs de pêche captant plus de 400000 individus de cabillaud. Une telle approche a également permis d'inclure un critère basé sur la mortalité des jeunes poissons. Dans ce tableau, les catégories de navires 4.a.ii/8.1.d et 4.a.v/8.1.d ont été soulignées en caractères gras, ce qui signifie qu'une réduction du nombre de



jours de pêche leur serait proposée. Le Non-Papier a conclu ce qui suit:

« Il a donc été suggéré que les engins susmentionnés tiennent compte de la réduction préconisée par les services [de la Commission], tandis que les autres engins resteraient au même niveau qu'en 2006. Les chiffres nets correspondants pour les jours en mer ne figurent pas encore dans le tableau 1 du chapitre suivant, le taux de réduction étant toujours soumis à une consultation interservices. » .

30. Sur la base de ce qui précède, il est apparu que la réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie de navires 4.a.ii/8.1.d suggérée par la Commission ne concernait que la mer du Nord et le Skagerrak. Toutefois, dans le tableau avec le nombre maximal prévu de jours de pêche figurant à la page 12 du Non-Papier, la case surlignée en gris correspondait à la colonne marquée d) pour l'ouest de l'Écosse et non à la colonne b) pour la mer du Nord et le Skagerrak. Il est donc apparu que, en ce qui concerne la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d, le tableau figurant à la page 12 du non-papier reflétait de manière erronée les conclusions de la Commission aux pages 3 et 4 du non-papier. Le Médiateur a donc conclu qu'une erreur administrative s'était effectivement produite. La même erreur semble s'être produite en ce qui concerne la catégorie 4.a.v/8.1.d de navires. Bien que le tableau de la page 4 du Non-Papier identifie cette catégorie de navires en mer du Nord et dans le Skagerrak comme potentiellement affectés par la réduction, le tableau de la page 12 ne la met pas en évidence en gris, mais indique plutôt que les navires de cette catégorie dans l'ouest de l'Écosse pourraient être affectés par la réduction. C'est la raison pour laquelle le requérant a estimé que les deux colonnes de l'ouest de l'Écosse et de la mer du Nord et du Skagerrak semblaient avoir été échangées.

31. Dans son avis, la Commission a indiqué qu'elle suggérait une diminution de 25 % du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d et a par la suite accepté de ramener la réduction proposée à 12 % puis à 10 %. Toutefois, dans son avis, la Commission n'a pas commenté l'éventuelle inversion des deux colonnes. Elle a simplement indiqué que sa proposition de réduction des jours de pêche pour les navires appartenant à la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse reposait sur des critères étayés par des preuves scientifiques et techniques relatives aux données fournies par les États membres et analysées par le CSTEP. Elle n'a pas abordé la question de savoir pourquoi cela n'était pas mentionné dans son document non-papier no 3. La Commission n'a pas non plus fourni d'explications sur les raisons pour lesquelles la flotte de la mer du Nord de cette catégorie de navires, qu'elle a identifiée dans le tableau figurant à la page 3 du document «non-papier», n'a pas été indiquée lors des négociations et dans le règlement final comme potentiellement affectée par la réduction du tableau figurant à la page 12.

32. Il ressort en outre des documents du Conseil 16991/06 et 17046/06, qui ont servi de base aux différentes négociations au sein du Conseil, que des réductions ultérieures ont également été appliquées à d'autres catégories de navires pour lesquelles des cases ont été mises en évidence en gris dans le non-papier no 3 de la Commission, bien qu'à des taux différents de ceux qui ont été appliqués à la catégorie 4.a.ii/8.1.d. Il est apparu que la réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d, contenue dans les



documents du Conseil nos 16991/06 et 17046/06 et dans le tableau de l'annexe II A du règlement 41/2007 du Conseil, ne faisait que refléter les propositions avancées par la Commission aux étapes pertinentes de la procédure, dans le cadre des trois compromis.

33. Sur la base de ce qui précède, il est apparu que l'erreur commise par la Commission dans le tableau de son non-papier no 3 a été répétée dans les documents du Conseil. Bien que la Commission ait soutenu que la décision finale adoptée par le Conseil était le résultat d'une discussion approfondie entre les États membres, rien n'indiquait que cette discussion portait sur la base de l'ensemble de la proposition, c'est-à-dire sur la question de savoir quelles zones devraient être couvertes par la réduction proposée des jours de pêche pour les navires de cette catégorie. Si le Conseil avait examiné cette question, il serait plus difficile d'expliquer comment l'erreur de la Commission aurait pu être négligée. En fait, cette erreur était tout à fait évidente. Cela a été démontré par la contradiction flagrante entre les indications figurant aux pages 3 et 4 du document de non-papier no 3 de la Commission proposant la couverture de la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires en mer du Nord et non dans l'ouest de l'Écosse et le tableau figurant à la page 12 du Non-Papier (et les documents ultérieurs du Conseil reflétant ces indications), où les zones concernées étaient exactement le contraire, à savoir l'ouest de l'Écosse et non la mer du Nord.

34. Sur la base des considérations qui précèdent, le Médiateur a présenté à la Commission le projet de recommandation suivant:

« La Commission devrait reconnaître qu'elle a commis une erreur administrative en suggérant, dans l'encadré figurant à la page 12 de son non-papier no 3, que le nombre de jours de pêche pour les navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d devrait être réduit en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, même si les considérations de fond exposées dans ce non-papier montrent que la Commission n'a pas estimé qu'une telle réduction était nécessaire. »

La Commission devrait, dans la mesure du possible, prendre les mesures appropriées pour rectifier ladite erreur. »

Les arguments présentés au Médiateur après son projet de recommandation

35. Dans son avis circonstancié, la Commission a indiqué que les règles juridiques régissant le processus législatif pour l'adoption du règlement annuel limitant l'activité de pêche sont fixées dans le règlement (CE) no 2371/2002 du Conseil (ci-après le «règlement de base») [5] . Elle a souligné que, en particulier, l'article 20 du règlement de base établit une procédure spécifique, par laquelle le Conseil, sur proposition de la Commission, décide des limites des captures et/ou de l'effort de pêche et de la répartition des possibilités de pêche entre les États membres. L'article 4 du règlement de base exige que toutes les mesures régissant l'accès aux eaux et aux ressources et l'exercice durable des activités de pêche soient établies en tenant compte, en particulier, des rapports du CSTEP. Parallèlement, pour les stocks situés en dehors des limites biologiques de sécurité, l'article 5 du règlement de base impose au Conseil d'adopter des mesures prioritaires sous la forme de plans de reconstitution. Les dispositions du règlement (CE) no 423/2004 du Conseil [6] concernant le PRC ont soumis, entre autres, le stock de



cabillaud de l'ouest de l'Écosse à un plan de reconstitution.

36. Le 20 octobre 2006, le rapport du Comité consultatif sur la gestion des pêches du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) est devenu disponible. Il a décrit la morue dans l'ouest de l'Écosse comme étant dans un état critique et a indiqué qu'aucune pêche sur ce stock de cabillaud ne devrait avoir lieu en 2007. Le sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche s'est réuni du 5 au 9 juin 2006 et du 9 au 13 octobre 2006 afin d'analyser les données fournies par les États membres. Ce faisant, elle a également évalué, à la lumière des informations disponibles sur l'état des différents stocks halieutiques, l'incidence des différentes catégories de navires sur les stocks soumis au PRC et les implications qui en découlent pour les limitations de l'effort prévues pour 2007. Le CSTEP a fourni à la Commission ses conclusions et ses conseils lors d'une réunion tenue en novembre 2006 [7]. Cela a montré, entre autres, que la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires dans l'ouest de l'Écosse serait un candidat clair pour une réduction de l'effort de pêche pour 2007.

37. Dans le cadre du processus législatif qui a abouti à l'adoption du règlement (CE) no 41/2007 par le Conseil le 21 décembre 2006, des discussions préliminaires ont eu lieu au sein du groupe «Politique intérieure de la pêche» du Conseil. La question des limitations de l'effort, y compris celles de la catégorie 4.a.ii/8.1.d, a été examinée lors de deux sessions du Groupe de travail les 23 et 30 novembre 2006. Les débats de cette dernière session se sont déroulés sur la base du non-papier no 3, que les services de la Commission avaient préparé à cette fin. Ce document contenait des calculs concernant l'incidence des différentes catégories de navires sur les stocks de cabillaud soumis au PRC et des indications de catégories susceptibles de justifier une réduction du nombre de jours de pêche pour 2007.

38. Le 5 décembre 2006, la Commission a présenté sa proposition législative concernant ce qui deviendra le règlement 41/2007. Cela a marqué le début formel des délibérations et des négociations au Conseil. La proposition de la Commission était de réduire de 25 % le nombre de jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d des navires opérant dans l'ouest de l'Écosse, soit de 280 jours en 2006 à 210 jours en 2007. En revanche, la proposition de la Commission prévoyait que le nombre de jours de pêche pour la même catégorie de navires en mer du Nord (280 jours) devrait rester inchangé.

39. Dans le cadre du processus législatif ultérieur, la proposition de réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse a subi quelques changements. Dans le *premier compromis*, la réduction est restée de 25 %. Dans le *second compromis*, la Commission est convenue d'une réduction de 12 % (soit 246 jours). Dans le *compromis final*, qui a été adopté sous la forme d'un «paquet», la Commission a convenu d'un taux de réduction de 10 %. Le Conseil a ainsi fixé le nombre maximal de jours de pêche pour cette catégorie de navires dans l'ouest de l'Écosse à 252 jours pour la période de gestion 2007 (du 1er février 2007 au 31 janvier 2008).

40. La Commission a ajouté que, lorsque le plaignant s'est interrogé sur la réduction des jours de pêche dans l'ouest de l'Écosse, l'administration écossaise lui a fourni une copie du non-papier no 3 et a présumé que la Commission avait commis une erreur administrative



lorsqu'elle proposait la réduction de l'effort de pêche en question. L'administration écossaise a constaté ce qui est considéré comme une erreur dans le fait que le non-papier no 3 indiquait, à la page 12, une réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d pour l'ouest de l'Écosse. Cependant, à la page 4, le Non-Papier a plaidé en faveur d'une réduction de l'effort de pêche pour la même catégorie de navires — non pas dans l'ouest de l'Écosse, mais dans la mer du Nord.

41. La Commission a fait valoir que le raisonnement développé tant dans la plainte que dans le projet de recommandation du Médiateur portait exclusivement sur le non-papier no 3, que ses services mis à la disposition des États membres représentaient au Conseil dans les premiers stades du processus législatif. Selon la Commission, le Médiateur a qualifié à tort le non-papier de document de la Commission pertinent pour le processus législatif. En fait, le document pertinent n'était pas le document non papier, mais la proposition législative formelle que la Commission a adoptée et transmise au Conseil le 5 décembre 2006. La Commission a estimé que le non-papier n'avait absolument aucun statut dans le processus législatif. Il a souligné qu'un non-papier est un moyen très informel de transmettre des informations écrites. Dans la pratique internationale, les non-passeurs sont largement utilisés comme mémoire d'aide pour les points qui ont été ou seront faits. Ils ne sont pas à des fins de citation ou d'attribution parce qu'ils ne représentent pas une déclaration faisant autorité qui engagerait le pays d'origine de quelque manière que ce soit. Dans la pratique de la Commission, les non-passeurs sont souvent utilisés dans des processus législatifs complexes comme un moyen non officiel ou non officiel de: (I) familiariser les États membres avec des sujets complexes et sensibles au stade le plus précoce possible du processus; (II) étudier les pistes possibles avec les États membres à ce stade; et iii) faciliter à la fois l'élaboration de la proposition législative de la Commission, ainsi que les délibérations et négociations ultérieures au Conseil. De l'avis de la Commission, en raison de leur caractère totalement non officiel, les non-passeurs et les discussions menées sur cette base ne sauraient être retenus contre elle. En outre, elles ne pourraient en aucun cas limiter la marge d'appréciation dont elle dispose lorsqu'elle choisit entre d'éventuelles options pour ses propositions législatives formelles.

42. La Commission a également fait valoir que, étant donné que les non-passeurs n'étaient que des documents de travail créés par ses services et compris comme tels par toutes les parties impliquées dans le processus législatif, ces documents ne reflètent que l'état d'avancement des travaux à un moment donné. Par conséquent, ils peuvent ne pas être exhaustifs et peuvent également contenir des incohérences. Si l'on considère isolément d'autres éléments du processus législatif en question, le non-papier no 3 semble en effet contenir de telles contradictions. En fait, l'incohérence évoquée par le plaignant en l'espèce, à savoir l'absence de considérations détaillées, dans le corps principal du non-papier, concernant la réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse n'était pas la seule contenue dans le Non-Papier no 3. Il y avait un écart similaire entre les chiffres de la page 2, suggérant une réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie 4.a.iii/8.1.a des navires lors de la pêche dans le Kattegat, et le tableau à la page 11, qui proposait plutôt une réduction pour la catégorie de navires -. La Commission a toutefois soutenu que toute incohérence contenue dans le non-papier no 3 n'aurait pu affecter le plaignant de quelque manière que ce soit. Non seulement parce que le non-papier n'avait pas



de statut juridique, mais aussi parce qu'il a cessé d'exister après l'adoption et la présentation de la proposition législative formelle de la Commission du 5 décembre 2006. À partir de ce moment-là, le non-papier no 3 est devenu dépourvu de tout effet. Ni la proposition législative, ni le règlement lui-même ne reflètent simplement le non-papier no 3 ou, d'ailleurs, aucun des documents utilisés pour leur préparation. Contrairement à ce que le plaignant a soutenu et que le Médiateur a accepté comme démontré, les services de la Commission ont soigneusement vérifié et, le cas échéant, corrigé les chiffres contenus dans les documents préparatoires avant de les inclure dans la proposition législative formelle de règlement 41/2007. Dans ce contexte, la Commission a souligné que l'inversion dans l'arrêt Non-Papier no 3 entre les catégories 4.a.iii/8.1.a et en ce qui concerne la pêche dans le Kattegat a été corrigée dans sa proposition formelle.

43. La Commission a souligné que sa proposition de réduction des jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d des navires de l'ouest de l'Écosse a été formulée délibérément sur la base des avis scientifiques reçus du CIEM et des avis scientifiques, techniques et économiques élaborés par le CSTEP. Une attention particulière a également été accordée aux conditions économiques et sociales complexes qui entourent la pêche en question. En ce qui concerne le règlement lui-même, les discussions au Conseil concernant cette proposition législative ont abordé à plusieurs reprises ce point et, au fur et à mesure de l'avancement des négociations, le pourcentage de réduction initialement proposé par la Commission a été ramené de 25 % à 10 %.

44. La Commission a rejeté l'argument du plaignant selon lequel la seule explication logique qui sous-tendait la proposition de la Commission de réduire les jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse était qu'elle renversait par inadvertance les deux colonnes correspondant à la mer du Nord et à l'ouest de l'Écosse dans le tableau figurant à la page 12 du non-papier no 3. C'est à la lumière du fait que, aux pages 3 et 4 dudit non-papier, l'argument en faveur d'une réduction n'a été avancé qu'en ce qui concerne la mer du Nord. La Commission a réfuté la « *théorie de l'inversion* » à plusieurs égards. Une telle confusion entre les deux zones géographiques était inconcevable pour tous ceux qui étaient au courant des questions relatives à la gestion de la pêche. En fait, cette question concernait deux stocks halieutiques très distincts et les ensembles de données et les avis scientifiques pertinents étaient différents. Tant les services de la Commission que les États membres représentés au Conseil connaissaient ces sujets. En outre, la Commission a tenu à souligner que la discussion, dans l'affaire Non-Papier no 3, d'une éventuelle réduction en mer du Nord ne faisait que démontrer que, au moment de cette analyse, ses services considéraient également la mer du Nord comme un objectif potentiel pour la mesure en question. L'absence, dans l'affaire Non-Papier no 3, d'un examen détaillé du nombre d'individus de cabillaud capturés par la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires de pêche dans l'ouest de l'Écosse ne saurait être interprétée comme une preuve que la Commission n'a pas agi intentionnellement et sur la base d'un choix fondé de réduire l'effort de pêche pour cette catégorie particulière de navires dans l'ouest de l'Écosse. En fait, le rapport du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche a clairement montré que cette catégorie de navires a eu le deuxième impact le plus important sur la mortalité des individus juvéniles âgés de 1 et 2 ans après la catégorie 4.a.v/aucun, qui a également été proposée pour la réduction [8] .



45. La Commission a souligné que l'avis scientifique défavorable concernant le stock de cabillaud dans l'ouest de l'Écosse faisait de la catégorie 4.a.ii/8.1.d des navires de cette zone géographique un candidat clair à une réduction de l'effort de pêche pour 2007. Ces conseils étaient connus de toutes les personnes impliquées dans le processus législatif, même au début de novembre 2006. Les conclusions du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche concernant ladite catégorie de navires dans l'ouest de l'Écosse étaient également de notoriété publique. Par conséquent, il n'y avait aucune raison d'étayer les indications figurant à la page 12 de l'arrêt Non-Papier no 3 concernant l'éventuelle réduction des jours de pêche pour cette catégorie de navires avec des tableaux et arguments distincts dans le corps principal du document.

46. En ce qui concerne le traitement de la même catégorie de navires en mer du Nord, la Commission a attiré l'attention sur le fait que l'avis scientifique du CSTEP pour 2007 concernant les pêcheries mixtes donnait une évaluation très pessimiste des deux stocks de cabillaud, mais était clairement plus strict pour l'ouest de l'Écosse que pour la mer du Nord. L'avis scientifique recommandait, pour l'ouest de l'Écosse, « sans captures et rejets de cabillaud dans la sous-zone VI », tandis que la recommandation pour la mer du Nord était « des prises accessoires ou des rejets minimaux de cabillaud » (soulignement ajouté par la Commission) [9]. Cette différence dans les avis scientifiques respectifs a été déterminante pour expliquer pourquoi, en fin de compte, et en prévision du large pouvoir d'appréciation du législateur lors de l'appréciation d'une question complexe dans le domaine de la politique de la pêche, la Commission n'a pas proposé de réduction des jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires pour la mer du Nord.

47. En ce qui concerne la recommandation du Médiateur tendant à ce que la Commission prenne des mesures correctrices appropriées «dans la mesure du possible », ce dernier a déclaré qu'une réparation serait en tout état de cause impossible. Selon la Commission, l'impossibilité de recours ne résultait pas seulement du fait, comme l'a déjà souligné le Médiateur, que «l' année 2007, qui fait l'objet de la réduction contestée des jours de pêche, s'est déjà écoulée. » Tout recours ou rectification nécessiterait avant tout une modification du règlement 41/2007, que le Conseil a adopté le 21 décembre 2006. Toutefois, la Commission n'avait pas le pouvoir de modifier ce règlement.

48. La seule voie de recours laissée à la Commission serait de soumettre une proposition législative en vue d'une modification correspondante du règlement 41/2007. Toutefois, et pour les raisons de fond exposées ci-dessus, la Commission n'a trouvé aucune base pour une telle proposition législative. La Commission a ajouté que, si elle présentait une telle proposition, il serait plus difficile de savoir si elle obtiendrait la majorité requise au Conseil. De l'avis de la Commission, cela a clairement montré que cette affaire relevait du domaine politique et ne pouvait donc pas être traitée au moyen de considérations et de mécanismes administratifs.

49. La Commission a rejeté l'avis du plaignant selon lequel les réductions de l'effort de pêche en un an pourraient avoir des répercussions sur les allocations futures. Selon la Commission, la seule orientation objective en matière de gestion de la pêche dans la Communauté était l'avis



scientifique, technique et économique évaluant l'état des stocks et recommandant des mesures visant à assurer leur exploitation durable. C'est le mauvais état du stock de cabillaud dans la région de l'ouest de l'Écosse qui a conduit au maintien de la même limitation de l'effort de pêche en 2008 et à l'absence d'effets d'entraînement à partir de 2007. Dans ces conditions, il était peu probable, sinon exclu, que le Conseil soit prêt à modifier les mesures prises pour 2007 à ce stade.

50. Enfin, la Commission a attiré l'attention sur le fait que, même si un recours de sa part était possible, cela ne serait pas nécessaire en l'espèce. Selon la Commission, les données en sa possession montraient que le nombre moyen de jours de pêche des 136 navires britanniques opérant dans l'ouest de l'Écosse en 2007 était de 118.79. Ce délai était bien inférieur aux 252 jours de pêche autorisés en vertu du règlement (CE) no 41/2007. Par conséquent, le plaignant n'a subi aucun dommage réel en raison de la réduction du nombre de jours de pêche pour 2007.

51. La Commission a conclu en déclarant qu'elle ne méconnaissait aucune règle ou principe qui lui incombe en l'espèce et qui justifierait une constatation de mauvaise administration. Par conséquent, il ne pouvait ni accepter le projet de recommandation du Médiateur ni reconnaître qu'il avait commis une erreur administrative en l'espèce. Par conséquent, la Commission a estimé que la plainte devait être rejetée comme non fondée.

52. Dans ses observations, le plaignant a souligné que, bien qu'il soit largement connu que le stock de cabillaud suscite de sérieuses inquiétudes, rien n'indique que la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d contribue à la mauvaise situation du stock de cabillaud. Le plaignant a précisé que les autorités écossaises n'avaient pas supposé que la Commission avait commis une erreur administrative. Ce n'est qu'après que les incohérences dans le Non-Papier ont été portées à leur attention qu'elles ont été forcées à la même conclusion que le plaignant et, plus tard, le Médiateur.

53. Le plaignant a fait valoir que l'argument de la Commission selon lequel le non-papier no 3 n'avait pas qualité pour agir était dénué de pertinence, étant donné que, dans son avis du 27 juin 2008, la Commission s'est fondée sur ce qu'elle comprenait alors que le non-papier contenait comme base pour inviter le Médiateur à rejeter la plainte. Bien que le non-papier ait pu être remplacé dans le cadre du processus législatif, la Commission ne pouvait pas prétendre qu'elle contenait une justification pour une réduction du nombre de jours à appliquer à la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse. De même, elle ne pouvait ignorer le fait que le Non-Papier contenait une justification pour une réduction de la même combinaison d'engins en mer du Nord/Skagerrak, ce qui n'a par la suite pas été proposé. Le plaignant a souligné qu'il ne se plaignait pas de l'absence de considérations détaillées dans le corps principal du non-papier no 3 concernant la réduction du nombre de jours de pêche pour cette catégorie dans l'ouest de l'Écosse. En revanche, elle se plaignait de l'absence de telles considérations.

54. Le plaignant a fait valoir que la question à examiner par le Médiateur n'était pas de savoir si le non-papier avait un effet juridique, mais si le passage pertinent du règlement 41/2007 était le



résultat d'une erreur administrative. Pour déterminer si tel était le cas ou non, il fallait se référer au non-papier, à moins qu'une solution de rechange plausible ne soit fournie. Toutefois, aucune alternative aussi plausible n'a été indiquée. Le fait qu'une autre erreur ait été découverte n'a pas pu étayer le point de vue selon lequel une erreur ne s'est pas produite en l'espèce. Le plaignant a souligné que la Commission n'a fourni aucun des éléments de preuve auxquels elle s'est référée pour justifier la réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d pour l'ouest de l'Écosse. Il était donc impossible de parvenir à une conclusion concernant cette catégorie, et encore moins de faire une proposition.

55. Le plaignant a fait valoir que la Commission voulait à la fois elle-même, c'est-à-dire le plaignant, et le Médiateur, croire qu'une erreur administrative n'aurait pas pu se produire parce que toute confusion entre les zones géographiques concernées était inconcevable. Cependant, il s'agissait d'une occurrence relativement simple et courante d'insérer des faits saillants et des chiffres dans une colonne incorrecte. Le Médiateur doit décider s'il peut accepter la suggestion selon laquelle le résultat était néanmoins justifié sur la base des connaissances dont disposait la Commission mais qui n'apparaissaient pas dans le Non-Papier. Le même document contenait bien entendu une argumentation bien argumentée en faveur d'une réduction dans la même catégorie en mer du Nord. Dans ce contexte, suggérer qu'une réduction en mer du Nord n'a pas été poursuivie, au motif que le nombre de jours disponibles pour pêcher était en quelque sorte pertinent pour les rejets de cabillaud, a *«étiré les limites de l'incrédulité au point de rupture»*.

56. Le plaignant a déclaré que la Commission devrait faire preuve de plus de prudence lorsqu'elle impute des connaissances à d'autres parties. Dans son avis circonstancié, la Commission a suggéré que l'avis scientifique défavorable auquel elle faisait référence *« était connu de toutes les personnes impliquées dans le processus législatif, même au début de novembre 2006 »*. Le plaignant a souligné qu'il était et demeure totalement ignorant de la raison pour laquelle la catégorie des navires 4.a.ii/8.1.d était un candidat justifié pour une réduction des jours de pêche dans l'ouest de l'Écosse. Elle a ajouté que ni les fonctionnaires des autorités écossaises, ni ceux des administrations britanniques n'avaient tenté de justifier la réduction autrement que par référence au non-papier.

57. Le plaignant a conclu que la Commission n'avait pas abordé le fond du projet de recommandation. Elle a toutefois admis qu'il était désormais impossible de rembourser les navires concernés, non seulement en raison du temps écoulé, mais aussi du fait que la base de la gestion de l'effort de pêche avait été radicalement modifiée. À son avis, toutefois, l'honneur pourrait être sauvé si la Commission reconnaissait qu'elle aurait effectué un tel remboursement si elle avait été en mesure de le faire. Le plaignant a donc demandé au Médiateur de rejeter les autres observations de la Commission et de confirmer son projet de recommandation.

Évaluation du Médiateur après son projet de recommandation

58. Le projet de recommandation du Médiateur reposait sur la conclusion selon laquelle le non-papier no 3 contenait une erreur. Il est vrai que ce non-papier n'était qu'un document préparatoire et qu'il a été remplacé par la proposition formelle ultérieure de règlement du



Conseil présentée par la Commission le 5 décembre 2006. Toutefois, selon le Médiateur, cela n'implique pas qu'il n'y ait plus besoin ou possibilité d'examiner une éventuelle mauvaise administration concernant le non-papier. Le Médiateur note que le non-papier concerné a proposé, à la page 12, une réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie concernée dans l'ouest de l'Écosse. Même si l'ampleur de la réduction proposée a fait l'objet d'un certain nombre de changements au cours du processus législatif subséquent, le principe de la réduction en tant que tel n'a pas été affecté par ces modifications. Néanmoins, ce principe avait été énoncé dans le Non-Papier. L'argument de la Commission selon lequel les incohérences contenues dans le non-papier no 3 n'auraient pas pu affecter le plaignant, car ce document a cessé d'exister après l'adoption et la présentation de la proposition législative formelle de la Commission du 5 décembre 2006, n'est donc pas convaincant.

59. En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel le non-papier en cause n'avait aucun statut dans le processus législatif et qu'il s'agissait d'un simple document de discussion informel et non enregistré, le Médiateur reconnaît que les non-passeurs ne constituent pas des documents formels. Il estime toutefois que le caractère informel des non-passeurs ne signifie pas que les erreurs administratives qu'elles contiennent devraient être considérées comme dénuées de pertinence. En l'espèce, le non-papier pertinent a clairement servi de base aux discussions au Conseil. La Commission l'a confirmé dans son avis du 27 juin 2008, dans lequel elle a déclaré que, le 30 novembre 2006, elle avait soumis le non-papier aux États membres et que ce document «*était considéré comme un point de départ pour de nouvelles discussions avec les États membres*».

60. Dans son avis circonstancié sur le projet de recommandation, la Commission a admis qu'il y avait ce qu'elle appelait une incohérence dans le non-papier no 3, étant donné que le corps principal du non-papier (à savoir ses pages 3 et 4) ne contenait aucune considération détaillée en ce qui concerne la réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d pour l'ouest de l'Écosse, mentionnée dans le tableau à la page 12. La Commission a ajouté que le non-papier contenait une incohérence supplémentaire concernant une autre question et a souligné que cette autre incohérence avait été corrigée dans sa proposition législative du 5 décembre 2006. Il semble que la Commission ait donc souhaité faire valoir que le fait que la réduction pour l'ouest de l'Écosse proposée à la page 12 du non-papier n'ait pas été modifiée dans la proposition législative montrait que la proposition pertinente avait été faite délibérément. Cet argument n'est pas dénué de fondement. Le Médiateur note toutefois que la correction de l'autre incohérence en tant que telle ne fait que prouver que la question concernée par cette incohérence a été réexaminée. En l'absence d'autres indications à cet effet, cette correction ne prouve pas que l'indication concernant la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires pour l'ouest de l'Écosse, à la page 12 du Non-Papier, était délibérée.

61. L'argument de la Commission selon lequel les discussions au Conseil concernant sa proposition législative ont porté à plusieurs reprises sur la proposition de réduction des jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d des navires dans l'ouest de l'Écosse. Au fur et à mesure de l'avancement des négociations, le pourcentage de réduction initialement proposé par la Commission a été ramené de 25 % à 10 %. Le Médiateur note, d'après les documents 16991/06 et 17046/06 du Conseil, que le Conseil a effectivement examiné les pourcentages



des réductions pour les différentes catégories de navires pour lesquelles des cases avaient été soulignées en gris dans le non-papier no 3 de la Commission. Il note également que, selon la catégorie de navires, les pourcentages de réduction ont changé à des taux différents de ceux qui ont été appliqués à la catégorie 4.a.ii./8.1.d dans l'ouest de l'Écosse. Il apparaît donc que le Conseil a examiné les réductions par catégorie et que, en ce qui concerne la catégorie 4.a.ii./8.1.d des navires de l'ouest de l'Écosse, il a estimé que la réduction initiale de 25 % devrait être ramenée à 10 %. Le Médiateur tient toutefois à souligner que le fait que le Conseil ait estimé qu'une réduction était nécessaire en ce qui concerne la catégorie 4.a.ii./8.1.d de navires dans l'ouest de l'Écosse ne signifie pas que le non-papier no 3 de la Commission, qui a servi de base à l'institution pour la proposition à cet effet, n'aurait pas pu contenir d'erreur.

62. En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel la confusion entre les deux zones géographiques concernées, à savoir l'ouest de l'Écosse et la mer du Nord, était inconcevable pour toute personne connaissant la gestion des pêches, le Médiateur relève qu'un tel argument postule essentiellement qu'aucune erreur n'aurait pu se produire. Toutefois, cette question doit être appréciée à la lumière des faits de l'espèce, et non en invoquant une théorie générale. En l'absence d'autres éléments à l'appui de cette position, l'argument de la Commission ne convainc pas.

63. En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel les pêcheurs de l'ouest de l'Écosse n'ont subi aucun préjudice du fait de la réduction du nombre de jours de pêche pour 2007, étant donné que, d'après les données dont elle dispose, il est apparu que le nombre moyen de jours de pêche des 136 navires britanniques opérant dans l'ouest de l'Écosse était de 118.79 en 2007 et donc, en tout état de cause, bien inférieur aux 252 jours prévus à l'annexe II A du règlement 41/2007, le Médiateur relève que le plaignant n'a pas remis en cause ce chiffre dans ses observations. Il estime toutefois que le fait auquel la Commission s'est référée ne signifie pas que le Médiateur pourrait ou ne devrait plus tenir compte de l'erreur qu'il estime avoir commise dans le Non-Papier.

64. Le Médiateur note que le principal argument invoqué par la Commission pour démontrer que sa proposition de réduction du nombre de jours de pêche pour la catégorie 4.a.ii./8.1.d des navires dans l'ouest de l'Écosse a été délibérément formulé est que la proposition était conforme aux avis scientifiques.

65. En ce qui concerne cet avis, la Commission s'est référée à un rapport de l'ACFM, qui était devenu disponible en octobre 2006. Selon la Commission, ce rapport décrit le cabillaud dans l'ouest de l'Écosse comme étant dans un état critique et indique qu'aucune pêche sur ce stock de cabillaud ne devrait avoir lieu en 2007. La Commission n'a pas soumis ce rapport au Médiateur. Toutefois, il a trouvé une copie du rapport sur le site Web du CIEM. Dans ce rapport, le CIEM a effectivement conseillé une capture nulle de cabillaud en 2007 dans l'ouest de l'Écosse [10].

66. La Commission a également évoqué les discussions qui ont eu lieu du 5 au 9 juin 2006 et du 9 au 13 octobre 2006 au sein du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche. Elle a également souligné les conclusions que le CSTEP lui a ensuite fournies dans un premier



rapport lors d'une réunion tenue en novembre 2006 [11] . Selon la Commission, les informations fournies par le CSTEP ont montré, entre autres, que la catégorie 4.a.ii/8.1.d de navires dans l'ouest de l'Écosse serait un candidat clair à une réduction des efforts de pêche pour 2007. La Commission a également cité un deuxième rapport du CSTEP [12] .

67. Le Médiateur note que les rapports pertinents du CSTEP ne lui ont pas été soumis par la Commission. Cependant, il a pu trouver une version du second de ces rapports sur Internet. Il ressort de ce rapport [13] que le CIEM a conseillé une capture nulle de cabillaud en 2007 dans l'ouest de l'Écosse, au motif que le cabillaud était dans un état critique et que le CSTEP était d'accord avec l'avis des ICE. En ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, une capture nulle de cabillaud (« *sans captures et rejets de cabillaud* ») a été recommandée. En ce qui concerne la mer du Nord, le CIEM a recommandé que la pêche du cabillaud soit suspendue jusqu'à ce qu'une première reconstitution de la biomasse du stock de stockage du cabillaud (SSB) soit établie. Le CSTEP est d'accord avec cet avis. En ce qui concerne la mer du Nord, elle a donc recommandé une capture nulle de cabillaud (« *avec un minimum de prises accessoires ou de rejets de cabillaud* »).

68. Le Médiateur note que, dans son avis circonstancié, la Commission a en outre fait valoir que le rapport du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche concernant les réunions de juin et d'octobre 2006 montrait clairement que la catégorie de navires concernée par la présente affaire avait la deuxième incidence la plus importante sur la mortalité des individus juvéniles âgés de 1 et 2 ans, après la catégorie 4.a.v/aucun qui avait également été proposée pour la réduction. Le Médiateur n'a pas été en mesure de vérifier ces informations, étant donné que (i) aucune copie du rapport pertinent ne lui a été soumise et (ii) que ce rapport n'a pas pu être trouvé sur l'internet.

69. Bien que le Médiateur n'ait donc pas reçu tous les éléments de preuve sur lesquels la Commission semble s'être fondée, il estime que l'avis scientifique semble effectivement avoir permis à la Commission de proposer qu'aucun cabillaud ne soit capturé en 2007 dans l'ouest de l'Écosse et dans la mer du Nord. Sur cette base, il ne saurait être exclu que la Commission ait été en droit de proposer une réduction de l'effort de pêche de la catégorie des navires de la catégorie 4.a.ii/8.1.d pour l'ouest de l'Écosse.

70. Le Médiateur note toutefois que l'approche exposée par la Commission dans son Non-Paper repose sur une prémisse différente. En effet, la Commission déclare ce qui suit:

« Les services de la Commission suggèrent que la réduction des jours de pêche qui découle de l'interprétation du plan de reconstitution du cabillaud et de la déclaration de politique générale peut être rendue plus efficace si elle n'est appliquée qu'aux flottes représentant la majeure partie de la mortalité par pêche du cabillaud.

Selon ce raisonnement, les flottes représentant les captures de cabillaud (en t) au-delà d'un seuil donné ont été sélectionnées. Les seuils ont été choisis en fonction de l'ampleur des captures totales de cabillaud dans la zone concernée et étaient: 500 pour la mer du Nord et le Skagerrak, 100 t pour la mer d'Irlande et 50 t pour le Kattegat et l'ouest de l'Écosse. Les tableaux suivants



ont été élaborés, sur la base des données recueillies par le sous-groupe du CSTEP sur l'analyse de l'effort de pêche, et inclus dans le rapport du CSTEP qui peut être consulté sur le site web du CSTEP .

Il est donc évident que la Commission a considéré que, en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, des réductions ne devaient être proposées que pour les flottes dont les captures représentaient plus de 50 tonnes de cabillaud.

71. Le tableau relatif à l'ouest de l'Écosse, à la page 3 du Non-Papier, énumère par conséquent les catégories qui capturent plus de 50 tonnes de cabillaud. Ce tableau énumère trois catégories qui, ensemble (et selon les chiffres qui y sont indiqués) représentent 72,5 % de l'ensemble des captures de cabillaud (y compris les débarquements de cabillaud et les rejets de cabillaud) dans cette zone. La catégorie 4.a.ii/8.1.d n'est pas mentionnée dans ce tableau. Cela ne peut que signifier que cette catégorie représentait moins de 50 tonnes de cabillaud capturées et, par conséquent, n'a pas été envisagée comme exigeant une limitation de l'effort de pêche.

72. En outre, le Non-Papier précise ce qui suit:

« Dans le cas de la mer du Nord et du Skagerrak, un deuxième exercice a été effectué pour sélectionner des engins de pêche captant plus de 400000 individus de cabillaud, ce qui a permis d'inclure également un critère basé sur la mortalité des jeunes poissons (tableau ci-dessous). Cela a permis d'identifier les engrenages 4a.ii et 4a.iii en utilisant la condition spéciale IIA81d (dossiers historiques de moins de 5 %), présentés en caractères gras dans le tableau ci-dessous .

73. Cette déclaration montre clairement que l'incidence sur la mortalité des individus juvéniles âgés de 1 et 2 ans n'a pas été prise en compte du tout en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse en général et la catégorie 4.a.ii/8.1.d en particulier.

74. Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur ne peut que confirmer sa conclusion selon laquelle la proposition de réduction de l'effort de pêche pour la catégorie 4.a.ii/8.1.d dans l'ouest de l'Écosse, qui figure à la page 12 du document «non-papier», ne trouve aucun fondement dans la partie explicative du présent document. Selon lui, la Commission a donc commis une erreur administrative en suggérant, dans l'encadré figurant à la page 12 de son non-papier no 3, que le nombre de jours de pêche pour les navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d devrait être réduit en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, alors que les considérations de fond exposées dans le Non-Papier montrent que la Commission n'a pas estimé qu'une telle réduction était nécessaire.

75. En outre, si le non-papier de la Commission avait effectivement été fondé sur les preuves scientifiques auxquelles la Commission faisait référence, il serait encore plus difficile de comprendre pourquoi aucune limitation n'a été proposée pour la mer du Nord, alors même que la page 4 du non-papier indiquait que de telles limitations devaient être mises en œuvre. Toutefois, cette question n'est pas couverte par la présente enquête.



76. Néanmoins, le Médiateur juge utile d'ajouter une remarque plus générale. Le raisonnement exposé ci-dessus, qui est également celui que le Médiateur a développé dans son projet de recommandation et qui correspond aux points de vue exprimés par le plaignant, repose sur la constatation que la Commission a commis une erreur administrative dans son non-papier no 3. En termes plus simples, le Médiateur a estimé qu'il était probable que, à la page 12 de son Non-Papier, la Commission ait indiqué qu'une réduction était nécessaire dans l'ouest de l'Écosse en ce qui concerne la catégorie 4.a.ii/8.1.d. Toutefois, sur la base de ce qu'elle a indiqué à la page 3 du même document, la Commission n'avait pas l'intention de poursuivre une telle réduction. Toutefois, dans son avis circonstancié, la Commission a fait valoir avec détermination qu'aucune erreur de ce genre n'avait été commise et que sa proposition avait été faite délibérément. Si ce compte rendu des faits était correct, cela signifierait que la proposition faite par la Commission à la page 12 du Non-Papier et, par la suite, dans sa proposition législative formelle du 5 décembre 2006, n'était pas conforme à l'approche même qu'elle prétendait avoir adoptée, qui a été exposée aux pages 3 et 4 de son Non-Papier. Cela signifierait qu'il y a une contradiction flagrante entre l'action proposée et les raisons sur lesquelles la proposition a été fondée. Le Médiateur estime donc raisonnable de supposer que ce n'est pas la manière dont les faits de la présente affaire doivent être expliqués.

77. En ce qui concerne l'allégation du plaignant selon laquelle la Commission devrait prendre les mesures appropriées pour rectifier l'erreur, la Commission a expliqué pourquoi elle estime que, si une erreur s'était effectivement produite, il serait désormais impossible de prendre des mesures rectificatives. Le Médiateur estime que ces explications sont convaincantes.

78. Sur la base des considérations qui précèdent, le Médiateur estime qu'en ne reconnaissant pas qu'elle a commis une erreur administrative, la Commission a manqué une bonne occasion de reconnaître un cas de mauvaise administration. Toutefois, étant donné qu'il ne semble plus possible de rectifier l'erreur qui s'est produite, le Médiateur estime qu'il n'est pas nécessaire de présenter un rapport spécial au Parlement sur cette affaire. L'Ombudsman fera toutefois une remarque critique ci-dessous.

B. Conclusion

79. Sur la base de son enquête sur cette plainte, le Médiateur la clôt avec la remarque critique suivante:

La Commission a commis une erreur administrative en suggérant, dans l'encadré figurant à la page 12 de son non-papier no 3, que le nombre de jours de pêche pour les navires relevant de la catégorie 4.a.ii/8.1.d devrait être réduit en ce qui concerne l'ouest de l'Écosse, même si les considérations de fond exposées dans ce non-papier montrent que la Commission n'a pas estimé qu'une telle réduction était nécessaire.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.



P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Fait à Strasbourg, le 15 janvier 2010

[1] Règlement (CE) no 51/2006 du Conseil du 22 décembre 2005 établissant, pour 2006, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, JO 2006, L 16, p. 1.

[2] Règlement (CE) no 41/2007 du Conseil du 21 décembre 2006 établissant, pour 2007, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, JO 2007, L 15, p. 1.

[3] Le Médiateur tient à souligner que, dans une affaire similaire (1102/2008/(SL)OV), qui concernait également une prétendue erreur administrative concernant un règlement de la Commission, la Commission a informé le Médiateur qu'elle avait pris des mesures pour corriger cette erreur.

[4] Les références âgées de 1 et 2 ans concernent la mortalité des jeunes poissons.

[5] Règlement (CE) no 2371/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JO L 358, p. 59.

[6] Règlement (CE) no 423/2004 du Conseil du 26 février 2004 établissant des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud, JO L 70, p. 8.

[7] CSTEP, 2006. Rapport du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche, Barza d'Ispira, Italie, 5-9 juin 2006, et Lisbonne (Portugal), 9-13 octobre 2006, rapport du CSTEP, JRC (éd.), Ispira.

[8] CSTEP, 2006. Rapport du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche, Barza d'Ispira, Italie, 5-9 juin 2006, et Lisbonne (Portugal), 9-13 octobre 2006, rapport du CSTEP, CCR (Ed.), Ispira, p. 108.

[9] CSTEP, 2006. Examen des avis scientifiques pour 2007 — partie 2, avis concernant les stocks halieutiques autres que les ressources en eau profonde et les stocks de la mer Baltique; Rapport du CSTEP, JRC (éd.), Barza d'Ispira, p. 265 à 267.

[10] <http://www.ices.dk/committe/acom/comwork/report/2006/oct/cod-scow.pdf> [Lien], section « 5.4.21 Cod de la division VIa (Ouest de l'Écosse) » du rapport, p. 154.



[11] CSTEP, 2006. Rapport du sous-groupe du CSTEP sur la gestion de l'effort de pêche, Barza d'Ispira, Italie, 5-9 juin 2006, et Lisbonne (Portugal), 9-13 octobre 2006, rapport du CSTEP, JRC (éd.), Ispira.

[12] CSTEP, 2006. Examen des avis scientifiques pour 2007 — partie 2, avis concernant les stocks halieutiques autres que les ressources en eau profonde et les stocks de la mer Baltique; Rapport du CSTEP, JRC (éd.), Barza d'Ispira, p. 265 à 267.

[13] Voir note de bas de page 11. Le Médiateur note que le rapport qu'il a trouvé sur le site web du CSTEP [Lien](<https://stecf.jrc.ec.europa.eu/docs>) mentionnait les dates 23-27 octobre 2006 et constituait une « copie préalable en attente du numéro SEC ». Le rapport auquel la Commission a fait référence dans la note de bas de page de son avis circonstancié semble être une version différente.