



2015/2092(INI)

18.9.2015

PROJET DE RAPPORT

Nouvelle PCP: structure pour les mesures techniques et les plans pluriannuels
(2015/2092(INI))

Commission de la pêche

Rapporteur: Gabriel Mato

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	10

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Nouvelle PCP: structure pour les mesures techniques et les plans pluriannuels (2015/2092(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment son article 43,
 - vu le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, et en particulier, son article 7, paragraphe 2, et ses articles 9 et 10,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de la pêche (A8-0000/2015),
- A. considérant que depuis 2009, peu de progrès ont été accomplis dans les dossiers législatifs portant sur les mesures techniques et les plans pluriannuels, d'une part, compte tenu du fait que les propositions de la Commission sur ces plans ont engendré des frictions entre les institutions européennes eu égard à leurs pouvoirs respectifs dans le processus décision au titre de l'article 43 du traité FUE, et d'autre part, concernant les mesures techniques, en raison des difficultés découlant de l'alignement de la législation sur le traité de Lisbonne;
- B. considérant que la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) prévoit, entre autres objectifs, d'atteindre un rendement maximal durable (RMD) au moyen d'une approche écosystémique, et que les mesures techniques et les plans pluriannuels, en tant que mesures de conservation, constituent les principaux outils pour y parvenir;
- C. considérant que l'élimination des rejets et la régionalisation figurent également parmi les principales modifications introduites par la réforme de la PCP de 2013;
- D. considérant que les mesures techniques constituent actuellement un ensemble complexe, hétérogène et désorganisé de dispositions qui manquent souvent de cohérence, deviennent même contradictoires et sont en outre difficilement compréhensibles pour le secteur de la pêche;
- E. considérant que la complexité des mesures techniques et les difficultés s'y rapportant, ainsi que le manque de résultats positifs et tangibles de la PCP, tout comme l'absence de mesures incitatives ont contribué à susciter la méfiance parmi les pêcheurs;
- F. considérant que la révision des mesures techniques doit avoir pour but d'accroître la durabilité des ressources halieutiques sans menacer la rentabilité économique de l'activité de pêche en se fondant sur des bases scientifiques solides;
- G. considérant que l'interdiction des rejets et l'objectif de rendement maximal durable exigent d'améliorer de la sélectivité des techniques de pêche;
- H. considérant que l'interdiction des rejets suppose un changement d'approche radical

quant à la gestion de la pêche, ce qui nécessite d'aborder de manière très différente les mesures techniques dans des domaines clés, tels que la composition des captures;

- I. considérant que l'absence de position au Conseil a empêché l'alignement de la législation des mesures techniques sur le traité de Lisbonne et qu'à la suite de la réforme de la PCP, ce blocage semble se résoudre au moyen d'actes délégués adoptés par la Commission sur proposition des États membres;
- J. considérant que la définition des principes de base communs à tous les bassins au travers d'un règlement-cadre, adopté en codécision ("procédure ordinaire", en vertu du traité de Lisbonne), est nécessaire en vue d'assurer une égalité des conditions entre les opérateurs et de faciliter l'application et le contrôle des mesures techniques;
- K. considérant qu'il n'est pas nécessaire de recourir à la codécision pour les mesures au niveau régional ou celles sujettes à de fréquents changements, mais qu'il est nécessaire de maintenir cette procédure pour les règles communes à tous les bassins maritimes ou celles qui ne seront pas modifiées dans un délai raisonnable;
- L. considérant que la régionalisation peut garantir que les règles sont adaptées aux spécificités de chaque pêcherie et de chaque bassin, en offrant une certaine souplesse et en permettant une réaction rapide dans des situations d'urgence;
- M. considérant que la régionalisation peut contribuer à simplifier et à améliorer la compréhension des règles qui, par conséquent, seraient bien accueillies par le secteur de la pêche, surtout si celui-ci est associé au processus d'adoption desdites règles;
- N. considérant que la régionalisation ne doit pas donner lieu à une renationalisation, en ce que cela ne serait pas compatible avec la PCP en tant que politique commune dans laquelle le partage des ressources relève de la compétence exclusive de l'Union européenne;
- O. considérant que l'adoption de mesures techniques sur la base de la régionalisation doit suivre le modèle convenu par les colégislateurs dans le cadre de la nouvelle politique commune de la pêche, à savoir l'adoption d'actes délégués par la Commission sur la base de recommandations communes des États membres concernés;
- P. considérant que certaines propositions de règlements spécifiques contenant des mesures techniques (sur les filets dérivants, la capture accidentelle de marsouins, l'interdiction de l'enlèvement de nageoires de requins à bord des navires ou les mesures concernant la pêche en eaux profondes) ont suscité des controverses; que certaines propositions – telles que celle concernant la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique Nord-Est – ont été bloquées pendant plus de trois ans; que la procédure sur la pêche aux filets dérivants est également paralysée et que les règlements spécifiques concernant des mesures techniques ont parfois été rejetés par les ORGP, comme c'est le cas pour l'enlèvement des nageoires de requins à bord des navires;
- Q. considérant que les mesures techniques en vigueur pour la Méditerranée ne sont pas toujours adaptées aux besoins des différentes pêcheries locales;
- R. considérant que le bassin méditerranéen dispose de caractéristiques très différentes du

reste des bassins de pêches de l'Union européenne car il est partagé par des pays tiers dont les règles de conservation sont très différentes des règles européennes;

- S. considérant que l'efficacité des plans pluriannuels adoptés entre 2002 et 2009 a été inégale et qu'en général, les moins bons résultats étaient liés à l'inefficacité de certains instruments et à des failles au niveau du contrôle;
- T. considérant que la réforme de la PCP a introduit l'obligation de débarquement sans corriger les rigidités inhérentes au système des TAC et des quotas;
- U. considérant que l'on peut s'attendre à des difficultés concernant l'application de l'interdiction de rejets dans les pêcheries mixtes ayant des stocks à quotas limitants ("choke species"), et qu'il est raisonnable de privilégier, dans les plans pluriannuels, des instruments tels que la régulation de l'effort de pêche car ils ne présentent pas les rigidités du système des TAC et des quotas et permettraient d'atteindre plus facilement l'objectif de rendement maximal durable en améliorant les résultats économiques de la flotte pour un certain taux de mortalité par pêche;
- V. considérant que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est colégislateur en matière de pêche, à l'exception des TAC et des quotas;
- W. considérant que depuis 2009, en conséquence du blocage des propositions au Conseil, aucun plan pluriannuel n'a été adopté;
- X. considérant que, dans le cadre du groupe de travail ("task force") interinstitutionnel sur les plans pluriannuels, les colégislateurs ont reconnu l'importance de coopérer afin de trouver une manière pragmatique de progresser sur les plans pluriannuels tout en tenant compte des avis divergents sur l'interprétation du cadre juridique;
- Y. considérant que les plans pluriannuels doivent constituer un cadre solide et durable pour la gestion de la pêche; qu'ils doivent se baser sur les meilleurs avis scientifiques et socio-économiques les plus récents disponibles, et qu'ils doivent être flexibles pour pouvoir s'adapter à l'évolution des stocks et concernant les décisions annuelles sur l'attribution des possibilités de pêche;
- Z. considérant que ' le groupe de travail interinstitutionnel sur les plans pluriannuels a recensé en tant qu'éléments communs des futurs plans pluriannuels l'objectif de rendement maximal durable assorti d'un calendrier pour l'atteindre, un niveau de référence de conservation pour déclencher des mesures de sauvegarde, un mécanisme d'adaptation pour faire face aux changements imprévus intervenus dans les avis scientifiques, ainsi qu'une clause de révision;
- AA. considérant que les plans doivent comporter un objectif général qui soit accessible au travers de mesures de gestion et soutenu par un avis scientifique; que des rendements élevés et stables doivent faire partie de cet objectif général qui doit être reflété dans les décisions annuelles du Conseil sur les possibilités de pêche à la lumière des avis scientifiques les plus récents; que ces décisions annuelles ne doivent pas dépasser le cadre strict de l'attribution des possibilités de pêche et doivent éviter, dans la mesure du possible, de trop fluctuer entre elles;

- AB. considérant que l'arrêt de la Cour de justice du 26 novembre 2014 concernant les affaires jointes C-103/12 et C-165/12, Parlement européen et Commission/Conseil, concernant l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française, a créé un précédent car il clarifie le contenu et les limites des deux bases juridiques différentes énoncées à l'article 43 du traité FUE, et que l'article 43, paragraphe 3, peut uniquement servir de base juridique pour l'attribution des possibilités de pêche, à l'instar des règlements sur les TACS et les quotas;
- AC. considérant que l'on attend l'arrêt de la Cour de justice sur l'affaire C-124/13 Parlement/Conseil sur le règlement du Conseil (UE) n° 1243/2012 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud, dans lequel le Parlement européen soutient que, compte-tenu de l'objet et du contenu du règlement, il aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE, au moyen d'une procédure législative ordinaire, le Parlement agissant en qualité de colégislateur; que le Parlement s'oppose à la division de la proposition de la Commission, puisque le Conseil a divisé la proposition en deux actes législatifs;
- AD. considérant les progrès accomplis à l'occasion du plan pluriannuel pour la mer Baltique, dans lequel le Conseil a accepté de travailler conjointement avec le Parlement en vue d'adopter les objectifs de mortalité par pêche;
- AE. considérant qu'en l'absence de plans pluriannuels, les plans de rejets – adoptés au moyen d'actes délégués par la Commission sur la base des recommandations des États membres concernés – pourront modifier les tailles minimales de référence de conservation;
- AF. considérant que les plans de rejets joueront un rôle essentiel car une modification des tailles minimales de référence de conservation peut induire des transformations des techniques de pêche et, par conséquent, également des changements de la mortalité par pêche et de la biomasse des stocks reproducteurs, les deux objectifs ciblés quantifiables des plans pluriannuels; considérant que la modification des tailles minimales par des actes délégués changerait, de l'extérieur, les principaux paramètres des plans pluriannuels;
- AG. considérant que la volonté des colégislateurs était que ces actes délégués aient un caractère transitoire, d'une période ne pouvant en aucun cas dépasser trois ans;
- AH. considérant que, pour une même espèce, les tailles minimales de référence de conservation peuvent varier d'une zone à l'autre afin de prendre en considération les caractéristiques spécifiques des pêcheries et des techniques utilisées; et que, dans la mesure du possible, il est souhaitable d'établir des restrictions horizontales pour toutes les zones en vue de faciliter les tâches relatives au contrôle;
1. considère que les futures mesures techniques doivent être simplifiées, s'inscrire dans un cadre juridique clairement structuré et être élaborées sur la base de bases scientifiques solides;
 2. estime qu'une révision des mesures techniques est nécessaire afin de corriger la complexité et à l'hétérogénéité de la réglementation actuelle, de renforcer sa base

scientifique et d'accroître sa cohérence ainsi que son degré d'acceptation par le secteur de la pêche;

3. considère que, dans la mesure du possible, les mesures techniques doivent s'adapter aux spécificités de chaque pêcherie et de chaque région, ce qui permettra de garantir un plus grand respect de ces mesures de la part du secteur concerné;
4. considère que, pour améliorer l'acceptation et le respect des règles de la PCP par le secteur de la pêche, une plus grande participation des pêcheurs au processus décisionnel est nécessaire, tout comme la mise en place de mesures incitatives à cette fin, en améliorant les aides destinées à l'innovation et à une plus grande sélectivité des techniques de pêche;
5. estime qu'il est nécessaire de maintenir la procédure de codécision pour l'adoption de règles communes à tous les bassins maritimes ou pour les règles qui ne seront pas modifiées dans un délai raisonnable;
6. estime qu'il n'est pas nécessaire de recourir à la codécision pour adopter des mesures au niveau régional ou des mesures sujettes à de fréquents changements;
7. considère que la structure de la réglementation portant sur les mesures techniques doit être articulée en trois axes régis par la codécision et un quatrième fondé sur la régionalisation; précise que les trois premiers axes comprendraient un ensemble de règles communes et centralisées, un ensemble de règles spécifiques pour les bassins maritimes les plus importants, et un certain nombre de réglementations techniques spécifiques et que toutes ces mesures seraient adoptées par codécision; souligne par ailleurs que la régionalisation s'appliquerait aux règles au niveau régional ou aux règles sujettes à de fréquents changements;
8. considère qu'il est nécessaire d'évaluer l'à-propos, l'efficacité et les conséquences socio-économiques sur la flotte de l'Union européenne des règlements spécifiques fondés sur des mesures techniques, comme ceux portant sur les filets dérivants, la capture accidentelle de marsouins, l'interdiction de l'enlèvement de nageoires de requins à bord des navires ou la pêche en eaux profondes;
9. estime qu'il est urgent d'établir un ensemble cohérent de mesures techniques opérationnelles pour chacun des trois bassins principaux en tenant compte de leurs spécificités respectives, et notamment de celles de la Méditerranée, où les décisions de l'Union en la matière peuvent avoir une incidence majeure sur la concurrence entre les pêcheurs européens et la flotte de pays tiers;
10. soutient que, étant donné l'interdiction des rejets, la réglementation en matière de mesures techniques portant, par exemple, sur la composition des captures, doit être suffisamment flexible pour prendre en considération les évolutions en temps réel des pêcheries et les progrès accomplis au niveau de l'amélioration de la sélectivité de la pêche;
11. considère que, lors de la révision des mesures techniques, il convient de tenir compte de leur incidence non seulement sur le plan la conservation des ressources mais aussi au niveau des coûts d'exploitation et de la rentabilité de l'activité de pêche;

12. estime que la réalisation de l'objectif de conservation visé par la réglementation sur les mesures techniques pourrait être favorisée par des actions destinées à améliorer la gestion de l'offre et de la demande par une concentration accrue du secteur dans des organisations de producteurs, ce qui permettrait ainsi d'optimiser les résultats poursuivis par la réglementation de l'Union;
13. considère que les plans pluriannuels sont appelés à jouer un rôle de plus en plus pertinent dans la PCP en matière de conservation des ressources halieutiques, puisqu'ils constituent le moyen le plus adéquat d'adopter et d'appliquer des mesures techniques spécifiques au niveau régional;
14. estime qu'il est nécessaire que les colégislateurs poursuivent leurs efforts en vue de parvenir à des accords concernant les plans pluriannuels sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne;
15. considère que les plans pluriannuels doivent constituer une cadre solide et durable pour la gestion de la pêche et se fonder sur les meilleurs et les plus récents avis scientifiques et socio-économiques disponibles, en s'adaptant à l'évolution des stocks et offrant de la flexibilité lors des décisions annuelles du Conseil sur les possibilités de pêche; estime que ces décisions annuelles ne doivent pas dépasser le cadre strict de l'attribution des possibilités de pêche, et que, dans la mesure du possible, les variations importantes d'une décision à l'autre doivent être évitées;
16. soutient qu'il convient d'élaborer les futurs plans pluriannuels pour atteindre l'objectif de rendement maximal durable en y incluant un calendrier prédéterminé, un niveau de référence de conservation pour pouvoir déclencher des mesures de sauvegarde, un mécanisme d'adaptation aux changements des avis scientifiques ainsi qu'une clause de révision;
17. considère que, pour éviter les problèmes liés à l'obligation de débarquement dans les pêcheries mixtes, il semble raisonnable de privilégier la régulation de l'effort de pêche, car cette solution ne présente pas les rigidités du système des TAC et des quotas;
18. estime qu'il est nécessaire d'augmenter la participation des parties prenantes à l'élaboration et au développement des plans pluriannuels par l'intermédiaire des conseils consultatifs ainsi que dans toutes les décisions portant sur la régionalisation;
19. est d'avis que le Parlement européen doit examiner avec une attention particulière les actes délégués relatifs aux plans de rejets;
20. considère que la validité provisoire des actes délégués relatifs aux plans de rejets, y compris aux changements des tailles minimales, ne devrait en aucun cas dépasser la limite de trois ans, qu'ils devraient être remplacés, le cas échéant, par un plan pluriannuel, et qu'à cet effet; le les plans pluriannuels doivent dès lors être adoptés dès possible;
21. estime que les décisions sur les tailles minimales prises dans le cadre de la régionalisation doivent être adoptées en gardant à l'esprit la nécessité d'éviter une prolifération des stocks de ces tailles dans chaque espèce, car une telle situation pourrait compliquer le contrôle et donner lieu à des irrégularités ou à des fraudes au niveau de la

commercialisation des marchandises;

22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction

La réforme de la politique commune de la pêche (PCP) réalisée en 2013 comptait, parmi ses objectifs, la réalisation du rendement maximal durable (RMD) au moyen d'une approche écosystémique. Les mesures techniques tout comme les plans pluriannuels – en tant que mesures de conservation – constituent les principaux outils pour atteindre ces objectifs.

Cependant, depuis 2009, peu de progrès ont été accomplis dans les dossiers législatifs portant sur les mesures techniques et les plans pluriannuels. Les dossiers concernant les plans pluriannuels ont abouti à un blocage interinstitutionnel, qui était dû au fait que les propositions législatives de plans pluriannuels incluait la distribution des possibilités de pêche dans les règles de contrôle des captures. À cet égard, les propositions de la Commission engendraient des frictions au titre de l'article 43 du traité FUE. En ce qui concerne les mesures techniques, les difficultés découlaient de l'alignement de la législation sur le traité de Lisbonne.

2. Les mesures techniques

L'objectif des mesures techniques est d'éviter la capture des juvéniles et autres prises accessoires. En principe, le système est basé sur trois règlements qui suivent une logique géographique (mer Baltique, mer Méditerranée et océan Atlantique et autres eaux). Les mesures techniques constituent un ensemble spécifique de règles, mais elles font parfois partie d'un ensemble plus vaste d'instruments de gestion, tels que les plans pluriannuels. Il existe également des règlements spécifiques, comme ceux portant sur l'interdiction des filets maillants dérivants, la prévention des captures accidentelles de marsouins ou l'interdiction de l'enlèvement de nageoires de requins à bord des navires. Les mesures techniques sont ainsi réparties dans plus de 30 règlements différents et constituent un système complexe, hétérogène et désorganisé de dispositions qui manquent souvent de cohérence et deviennent même contradictoires.

La complexité des mesures techniques tient en partie au fait qu'elles ont été adoptées au moyen de différentes procédures législatives et pour répondre à différentes motivations. Certaines de ces mesures ont été encouragées par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). D'autres ont parfois été adoptées dans le contexte des règlements annuels sur les TAC et les quotas. Toutefois, la majeure partie de ces mesures techniques a été adoptée par le Conseil ou la Commission au moyen de la procédure de comitologie, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et sans la participation du Parlement européen.

L'hétérogénéité et le manque de cohérence des mesures techniques tiennent au fait que bon nombre d'entre elles ont été approuvées progressivement par le Conseil en tant que partie des règlements annuels fixant les totaux admissibles des captures (TAC) et les quotas. Certaines de ces mesures techniques sont dès lors le fruit de la négociation politique interétatique, ont une base scientifique insuffisante et entraînent des différences injustifiées entre les mers. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les mesures autres que les TAC et les quotas doivent être adoptées conjointement par le Parlement européen et le Conseil.

L'approche géographique des mesures techniques est clairement reflétée dans le traitement

différentiel appliqué au cas de la Méditerranée. Dans ce cas, seul un ensemble de mesures plus ou moins cohérent a été adopté en 2006. Toutefois, le conseil consultatif régional pour la mer Méditerranée a sollicité à plusieurs reprises la révision de certaines mesures techniques. Il convient d'observer que dans sa récente étude sur les mesures techniques¹, la Commission n'a pas mentionné la Méditerranée en raison de sa complexité.

Une partie de ces mesures techniques est constituée de règlements spécifiques. La procédure législative de la majeure partie d'entre elles a suscité des controverses, notamment la proposition sur la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique Nord-Est² qui a été bloquée pendant plus de trois ans. La procédure sur la pêche au filet dérivant³ est également paralysée. Ces difficultés et controverses sont le fruit du contenu de ces propositions. Dans certains cas, comme celui de l'enlèvement des nageoires de requins à bord des navires⁴, la règle a été rejetée par les ORGP, et la flotte de l'Union européenne se retrouve donc dans une situation désavantageuse par rapport aux pays tiers. Dans d'autres cas, comme celui du règlement sur la capture accidentelle de marsouins⁵, il conviendrait d'évaluer l'efficacité de la procédure.

Par ailleurs, les règlements portant sur les mesures techniques contiennent toute une série d'exceptions et de dérogations et toutes les dispositions ont fait l'objet de modifications. Par exemple, le règlement (CE) n° 850/1998 a été modifié à 14 reprises. Ces modifications successives ont augmenté la complexité des mesures techniques. Elles présentent un grand nombre d'incohérences et manquent d'une définition claire pour les domaines respectifs des actes délégués et des actes d'exécution, ce qui entrave la progression des dossiers législatifs. Par conséquent, il serait temps de rationaliser, de simplifier l'ensemble des mesures techniques et de l'adapter au traité de Lisbonne.

En 2002 et 2008, des tentatives de révisions des mesures ont été entreprises⁶. L'une d'elles a échoué et l'autre n'est devenue qu'une modification de plus parmi tant d'autres. Les dossiers législatifs liés aux alignements des trois règlements géographiques sur le traité de Lisbonne n'ont pas non plus progressé.

En mai 2014, une consultation publique sur l'élaboration d'un nouveau cadre de mesures techniques dans le contexte de la réforme de la PCP a été clôturée par la Commission. La majeure partie des États membres répondants ont considéré qu'il était nécessaire de simplifier les mesures techniques assurant une égalité des conditions, ce qui exige de maintenir la codécision pour certaines règles et que, lors de l'élaboration des mesures techniques, le niveau de régionalisation doit être axé sur l'application pratique et tenir compte des activités de contrôle et de surveillance. Les participants issus du secteur de la pêche ont considéré qu'il était nécessaire d'adopter une approche minimaliste pour la nouvelle structure des mesures techniques et d'exclure la codécision des décisions inhérentes à la microgestion. Pour leur part, les ONG ont estimé qu'un cadre général de mesures techniques contenant les objectifs généraux et les règles communes minimales applicables dans toute l'Union européenne devait être mis en place afin de garantir l'absence de lacune dans la gestion et que, pour cela, une

¹ *A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP*. Projet n°: ZF1455_S02. 7 juillet 2014.

² COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD).

³ COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD).

⁴ Règlement (UE) n° 605/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013.

⁵ Règlement (CE) n° 812/2004 du Conseil du 26 avril 2004.

⁶ COM(2002) 672 et COM(2008) 324.

simplification ne devrait pas se faire au détriment de la protection de l'environnement.

Dans la future réglementation sur les mesures techniques, il sera nécessaire d'avoir recours à la codécision pour assurer une égalité des conditions et faciliter l'application et le contrôle. La régionalisation, pour sa part, peut simplifier la gestion en garantissant que les règles sont adaptées aux spécificités de chaque pêcherie et de chaque bassin, en offrant de la flexibilité et en permettant de répondre rapidement aux situations d'urgence. La régionalisation peut, en outre, contribuer à la simplification et à l'amélioration de la compréhension des règles, ce qui permettrait ainsi qu'elles soient bien accueillies par le secteur de la pêche, surtout si celui-ci est inclus dans le processus d'adoption des règles. Toutefois, une régionalisation totale n'est pas compatible avec la PCP en tant que politique commune dans laquelle le partage des ressources relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Il ne semble dès lors pas nécessaire de recourir à la codécision pour les mesures au niveau régional ou celles sujettes à de fréquents changements, mais il est nécessaire de maintenir cette procédure pour les règles communes à tous les bassins maritimes ou celles qui ne seront pas modifiées pendant un délai raisonnable.

La structure de la réglementation liée aux mesures techniques doit s'articuler en trois axes. Trois d'entre eux comprendraient un ensemble de règles communes et centralisées, un ensemble de règles spécifiques pour les bassins maritimes les plus importants, et un certain nombre de réglementations techniques spécifiques adoptées par codécision. Un quatrième axe, soumis à la régionalisation, s'appliquerait aux règles au niveau régional ou aux règles sujettes à de fréquents changements.

3. Les plans pluriannuels

Les plans pluriannuels sont destinés à gérer des principales espèces présentant un intérêt pour la pêche. Ils trouvent leur point commun dans l'établissement d'objectifs de gestion des stocks au niveau de la taille de la biomasse des stocks reproducteurs et de la mortalité par pêche. Il existe actuellement 11 plans pluriannuels assortis d'un vaste éventail d'instruments utilisés. En général, les totaux admissibles des captures (TAC) sont utilisés mais il existe également d'autres types d'instruments comme les mesures techniques, les restrictions de l'effort de pêche ou les règles de contrôle spécifiques.

Les plans pluriannuels ont été créés après la réforme de la PCP en 2002. Parmi les plans existants, deux régulent les stocks gérés par les ORGP, à savoir le thon rouge et le flétan noir, tandis que les autres régulent les stocks présents dans les eaux de l'Union en suivant les avis du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Entre 2002 et 2009, leur développement a été relativement lent, et une évolution de leurs modalités a été observée. En raison d'un blocage des propositions au Conseil, aucun plan n'a été adopté depuis 2009.

L'efficacité des plans pluriannuels s'est avérée inégale. De manière générale, les moins bons résultats étaient liés à l'inefficacité des mécanismes de réduction de l'effort de pêche et à des failles au niveau du contrôle. Il convient de garder à l'esprit que la gestion de la flotte et, dès lors, de la capacité de pêche effective, a perdu en importance dans la PCP. Même si les différentes crises ont provoqué des réductions importantes de la flotte, la réduction de la capacité de pêche a été bien moindre.

Malgré leur importance, les plans ont pourtant peu évolué ces dernières années en raison du

blocage interinstitutionnel lié aux différences d'interprétation du Parlement européen et du Conseil concernant la base juridique devant être utilisée dans les plans pluriannuels, et en particulier, la pertinence du recours à l'article 43, paragraphe 2, ou à l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE. L'article 43, paragraphe 3, confère tout pouvoir de décision au Conseil, en excluant le Parlement. Le 26 novembre 2014, la Cour de justice a rendu un arrêt rendu dans deux affaires jointes¹ opposant le Parlement européen et la Commission contre une décision du Conseil relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française. Cet arrêt a créé un précédent car il précise que l'article 43, paragraphe 3, peut uniquement servir de base juridique pour l'attribution des possibilités de pêche, à l'instar des règlements sur les TAC et les quotas.

L'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-124/13 Parlement/Conseil sur le règlement du Conseil (UE) n° 1243/2012 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud n'a pas encore été rendu. Dans cette affaire, le Parlement européen soutient que, compte-tenu de l'objet et du contenu du règlement, il aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE, au moyen d'une procédure législative ordinaire, le Parlement agissant en qualité de colégislateur. Le Parlement s'oppose également à la division de la proposition de la Commission, puisque le Conseil a divisé cette proposition en deux actes législatifs.

Par ailleurs, en avril 2014, les travaux du groupe de travail ("task force") interinstitutionnel sur les plans pluriannuels ont pris fin. Lors de ces travaux, les représentants des colégislateurs ont reconnu l'importance de collaborer afin de trouver une manière pragmatique de progresser sur les plans pluriannuels tout en tenant compte des avis divergents sur l'interprétation du cadre juridique. Ils ont déclaré que les plans pluriannuels doivent constituer un cadre solide et durable pour la gestion de la pêche et se fonder sur les meilleurs avis scientifiques disponibles. Ces plans doivent en outre permettre de s'adapter à l'évolution des stocks, et offrir de la flexibilité pour la prise de décision annuelle sur les possibilités de pêche.

Les éléments communs suivants aux futurs plans pluriannuels ont été recensés: l'objectif de rendement maximal durable assorti d'un calendrier pour l'atteindre, un niveau de référence de conservation pour déclencher des mesures de sauvegarde, un mécanisme d'adaptation pour faire face aux changements intervenus dans les avis scientifiques ainsi qu'une clause de révision.

Après la réforme de la PCP de 2013, les plans pluriannuels doivent compter parmi leurs objectifs le rendement maximal durable ainsi qu'un délai pour y parvenir. Ils doivent également prévoir des mesures pour mettre en œuvre l'interdiction des rejets et l'obligation de débarquement², ainsi que des mécanismes de sauvegarde pour prendre des mesures correctives et revoir les clauses. Deux objectifs ciblés quantifiables sont également fixés pour les plans annuels: la mortalité par pêche et la biomasse des stocks reproducteurs.

La réforme de la PCP a introduit l'interdiction des rejets sans corriger les rigidités inhérentes au système des TAC et des quotas. Étant donné que l'on peut s'attendre à des difficultés au

¹ Affaires jointes C-103/12 et C-165/12, Parlement européen et Commission/Conseil.

² Obligation de débarquement. Article 15 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

niveau des pêcheries mixtes ayant des stocks à quotas limitants ("choke species"), il semble raisonnable de privilégier certains instruments tels que la régulation de l'effort de pêche car ils ne présentent pas les rigidités du système des TAC et des quotas. De plus, la régulation de l'effort de pêche permettrait d'atteindre l'objectif de rendement maximal durable plus facilement en améliorant les résultats économiques de la flotte pour un certain taux de mortalité par pêche.

4. La réforme de la PCP de 2013

Tant les plans pluriannuels que les mesures techniques sont concernés par un élément essentiel de la réforme de la PCP, à savoir la régionalisation¹, ou la coopération régionale sur les mesures de conservation. Les plans pluriannuels semblent constituer le moyen le plus adéquat d'adopter et d'application des mesures techniques spécifiques dans le contexte de la régionalisation.

Il est établi que lorsque la Commission s'est vue conférer des pouvoirs en lien avec les plans pluriannuels, les mesures de conservation nécessaires pour la législation environnementale de l'Union ou l'obligation de débarquement, les États membres concernés par ces mesures peuvent, dans un délai à fixer, convenir de soumettre des recommandations communes. Pour élaborer ces recommandations, les États membres doivent consulter les conseils consultatifs compétents. La Commission peut adopter ces mesures par voie d'actes délégués, mais elle peut également soumettre des propositions si tous les États membres ne parviennent pas à convenir d'une recommandation commune dans le délai énoncé. Elle peut aussi soumettre des propositions si la recommandation commune n'est pas considérée comme compatible avec les objectifs et les objectifs ciblés quantifiables des mesures de conservation. L'unique rôle du Parlement européen est qu'il peut s'opposer à un acte délégué dans un délai de deux mois.

Ces nouvelles modalités ont des conséquences sur les mesures techniques et sont en grande partie liées aux plans pluriannuels ou découlent de leur absence, et aboutissent à l'adoption d'actes délégués par la Commission. À titre d'exemple, lorsqu'aucun plan pluriannuel, ou aucun plan de gestion n'est adopté pour une pêcherie en question, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués établissant à titre temporaire et pour une période ne dépassant pas trois ans un plan de rejets spécifique pouvant, en outre, inclure une modification des tailles minimales².

Par ailleurs, le règlement sur l'obligation de débarquement³ introduit des modifications aux trois règlements régionaux sur les mesures techniques (océan Atlantique, mer Méditerranée et mer Baltique). Les plans de rejets sont devenus le principal moyen d'introduire des changements au travers de la délégation de pouvoir à la Commission. La Commission a été habilitée à établir des tailles minimales de références de conservation pour les espèces soumises à l'obligation de débarquement au moyen d'actes délégués et peut déroger, au besoin, aux tailles minimales de référence de conservation. Ce type de cas est déjà survenu dans le plan de rejets pour la mer Baltique⁴, qui réduisait la taille minimale du cabillaud de

¹ Coopération régionale sur les mesures de conservation, article 18 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

² Article 15, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1380/2013.

³ Article 1, paragraphe 10, article 2, paragraphe 5, et article 3, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015.

⁴ Règlement délégué (UE) n° 1396/2014 de la Commission du 20 octobre 2014.

38 cm à 35 cm.

Dans la plupart des cas, les tailles minimales de référence de conservation seront adoptées par la Commission au moyen d'actes délégués. Cela facilitera l'adoption de certaines mesures au niveau régional mais les tailles minimales de référence de conservation jouent un rôle qui dépasse largement le cadre de la régionalisation; elles pourraient dès lors modifier considérablement sur le développement des plans pluriannuels. Lorsqu'une taille minimale est modifiée, les pêcheurs changent leurs techniques de pêche, ce qui a également une incidence sur la mortalité par pêche ainsi que sur la pyramide des âges des stocks reproducteurs. Dans le règlement de base de la PCP, il est établi que ces deux paramètres constituent les deux objectifs ciblés quantifiables des plans pluriannuels¹. La modification des tailles minimales au moyen d'un acte délégué changerait, de l'extérieur, les principaux paramètres des plans pluriannuels. Il convient de garder à l'esprit que les tailles minimales jouent un rôle essentiel dans la commercialisation et dans le contrôle des activités de pêche.

5. Le point de vue du rapporteur

5.1. Plans pluriannuels

Les colégislateurs doivent trouver une manière pragmatique de progresser rapidement dans les plans pluriannuels à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

En outre, il est nécessaire d'accroître la participation effective des parties prenantes à l'élaboration et au développement des plans pluriannuels.

Enfin, les plans pluriannuels doivent être adoptés dès que possible. Nous éviterons ainsi que les mesures à long terme soient régulées par des plans de rejets qui, par nature, ne peuvent contenir que des mesures provisoires.

5.2. Mesures techniques

En ce qui concerne les futures mesures techniques, celles-ci doivent être simples et claires en vue de faciliter leur compréhension par les pêcheurs.

Elles doivent s'adapter, dans la mesure du possible, aux spécificités de chaque pêcherie et de chaque région (régionalisation).

Cependant, l'adoption de règles communes à tous les bassins maritimes, ou de règles qui ne seront pas modifiées pendant un délai raisonnable, doit être réalisées par des colégislateurs de l'Union au moyen de la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire, la codécision.

En effet, une régionalisation totale ne serait pas compatible avec la PCP en tant que politique commune dans laquelle le partage des ressources relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Enfin, une participation accrue et effective des pêcheurs au processus décisionnel, et ce jusqu'au moindre détail des mesures techniques, ainsi que la mise en place de mesures

¹ Article 10, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

incitatives pour faciliter l'application des plans, sont nécessaires.